

Möglichkeiten der Intensivierung des internationalen
Wettbewerbs um Bauleistungen in der Bundesrepublik
Deutschland

Dissertation

vorgelegt dem

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

1973

von

Dipl.-Volkswirt

Bernd Bouffier

Wiesbaden

1974



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554420_0098

Möglichkeiten der Intensivierung des internationalen
Wettbewerbs um Bauleistungen in der Bundesrepublik
Deutschland

Dissertation
vorgelegt dem
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von
Dipl.-Volkswirt
Bernd Bouffier

Wiesbaden
1974

Erstberichterstatter: Prof. Dr. O. Gandenberger

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. R. Meimberg

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juni 1973



Möglichkeiten der Intensivierung des
internationalen Wettbewerbs um Bau-
leistungen in der Bundesrepublik
Deutschland

G l i e d e r u n g

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
1. Kapitel: <u>Der Markt für Bauleistungen in der Bundesrepublik</u>	
1.1 Die Entwicklung der Baupreise und ihre Ursachen	5
1.2 Das inländische Angebot an Bauleistungen	12
1.3 Das Angebot an importierten Bauleistungen	17
1.31 Allgemeine Anforderungen an ausländische Bauunternehmen bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik	17
1.32 Das potentielle Angebot an Bauimporten	21
1.33 Der bisherige Umfang an importierten Bauleistungen	25
2. Kapitel: <u>Der gegenwärtige Stand der Liberalisierung auf dem Baumarkt der Bundesrepublik</u>	29
2.1 Zum Begriff der Liberalisierung	29
2.11 Wann besteht freier Marktzugang	29
2.12 Unterschiedliche Behandlung der Bauimporte nach Herkunftsland, Art der Auslandstätigkeit und Auftragsart	31

2.2 Formelle Benachteiligungen ausländischer Bauunternehmen	35
2.21 Allgemeine Vorschriften	35
2.211 Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen	35
2.212 Vorschriften in bezug auf die Sozialversicherung	39
2.213 Zölle bei Fertighausimporten	42
2.214 Steuerrechtliche Vorschriften	43
2.215 Die Genehmigungspflicht nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung	46
2.22 Sonderbestimmungen für Unternehmen aus den EWG-Ländern	50
2.3 Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge	52
2.31 Bestehen formelle Diskriminierungen ausländischer Anbieter ?	52
2.32 Bestehen materielle Diskriminierungen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge an Ausländer ?	54
2.33 Sonderbestimmungen für Unternehmen aus der EWG	58
2.331 Liberalisierungsmaßnahmen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge	58
2.332 Die Einschränkung materieller Diskriminierungen durch Koordinierung der Vergaberichtlinien	60
2.4 Zusammenfassung	67
3. Kapitel: <u>Möglichkeiten zur Verringerung rechtlicher Marktzugangshemmnisse für ausländische Bauunternehmen</u>	72
3.1 Besondere Fragen im Zusammenhang mit Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern	72

3.2 Erleichterungen bei der Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis	74
3.21 Einwände gegen die geltende Regelung	74
3.22 Die Erteilung der Arbeitserlaubnis	78
3.23 Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis	80
3.3 Möglichkeiten zur Vermeidung der Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen	81
3.31 Auswirkungen der geltenden Regelung	81
3.32 Das deutsch-jugoslawische Sozialversicherungsabkommen als Beispiel	83
3.33 Auswirkungen auf die Bauimporte	84
3.4 Abbau des Importzolls für Fertighäuser	85
3.5 Maßnahmen zum Abbau der Doppelbesteuerung	88
3.51 Anrechnungsmöglichkeit oder Steuerbefreiung ?	88
3.52 Ausdehnung der Frist nach Paragraph 16, II Steueranpassungsgesetz auf zwei Jahre	91
3.6 Die Nichtanwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit	94
4. Kapitel: <u>Ökonomische Markteintrittshemmnisse für ausländische Unternehmen beim Zugang zum deutschen Baumarkt</u>	96
4.1 Ökonomische Charakteristika von Bauleistungen	96
4.2 Wettbewerbsnachteile auf Grund der Errichtung von Betriebsstätten im Ausland	97
4.21 Zusätzliche Transportkosten	97
4.22 Erhöhte Personalkosten	99
4.23 Erhöhte Materialkosten	100
4.24 Vorfinanzierung in Devisen	101

	<u>Seite</u>
4.3 Die Markttransparenz	103
4.31 Zum Begriff der Markttransparenz	103
4.32 Markttransparenz ausländischer Bau- unternehmen	104
4.321 Informationen über die Pro- duktionskosten	104
4.322 Informationen über gesetzliche Vorschriften	107
4.323 Informationen über die Nachfrage	109
4.33 Markttransparenz der Nachfrager	112
4.331 Objektive Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung	112
4.3311 Informationen über das Auslands-Angebot	112
4.3312 Die Qualitätstransparenz	114
4.332 Käufergruppen und Markttrans- parenz	115
4.3321 Die öffentliche Hand	115
4.3322 Unternehmen und private Haushalte	117
4.4 Die Frage des temporären Marktzugangs	119
4.5 Ansatzpunkte zur Verringerung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse	123
5. Kapitel: <u>Möglichkeiten zur Verbesserung der</u> <u>Markttransparenz beim Import von</u> <u>Bauleistungen</u>	128
5.1 Erhöhte Markttransparenz der ausländischen Anbieter	128
5.11 Informationsschriften für ausländische Anbieter	128
5.12 Senkung des Informationsbedarfs	131

	<u>Seite</u>
5.121 Harmonisierung der Vorschriften	131
5.122 Sonstige Maßnahmen	132
5.13 Bessere Markttransparenz in bezug auf die Nachfrage durch größere Publizität der Ausschreibungen	132
5.2 Verbesserte Markttransparenz für die Nach- frager	136
5.21 Mehr Informationen über das auslän- dische Angebot	136
5.211 Bessere Öffentlichkeitsarbeit ausländischer Bauunternehmen	137
5.212 Informationsstelle über auslän- dische Bauunternehmen	138
5.22 Abbau der negativen Präferenzen	141
5.23 Amtliche Statistik der Bauimporte	142
6. Kapitel: <u>Ist eine staatliche Förderung der Kooperation zwischen deutschen und ausländischen Bauunternehmen sinn- voll ?</u>	145
6.1 Zum Begriff der Kooperation	146
6.2 Möglichkeiten zur internationalen Zusammen- arbeit auf dem Baumarkt	147
6.21 Die Gründung internationaler Arbeits- gemeinschaften	147
6.22 Die Gründung deutsch-ausländischer Gemeinschaftsunternehmen	149
6.3 Die Vorteile der internationalen Koope- ration für die Bauunternehmen	150
6.31 Vorteile für den inländischen Koope- rationspartner	150
6.32 Vorteile für den ausländischen Ko- operationspartner	152

6.4 Auswirkungen der internationalen Kooperation auf den Wettbewerb	155
6.41 Wettbewerbsbeschränkende Wirkungen	155
6.411 Die Rolle der ausländischen Bauunternehmen als Subunternehmer	155
6.412 Wettbewerbsbeschränkende Wirkungen von Gemeinschaftsunternehmen	157
6.413 Die Rahmenvereinbarung zwischen der jugoslawischen Bundeswirtschaftskammer und dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie	158
6.42 Wettbewerbsfördernde Wirkungen der Kooperation	160
6.421 Kooperation als Voraussetzung für den Markteintritt	160
6.422 Schaffung leistungsfähiger Unternehmenseinheiten	162
6.423 Erhöhung der Angebotsflexibilität	163
6.5 Schlußfolgerung	164
7. Kapitel: <u>Entlohnung der Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen nach deutschem oder nach ausländischem Tarifrecht?</u>	167
7.1 Vorbemerkung	167
7.2 Beiträge ausländischer Bauunternehmen an die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes?	168
7.21 Die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes	169
7.22 Sollten ausländische Bauunternehmen Beiträge an die Zusatzversorgungskasse abführen?	170
7.23 Anwendung der Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auf die Zusatzversorgungskasse?	172

	<u>Seite</u>
7.3 Die Entlohnung nach deutschem Tarifrecht	173
7.4 Internationaler Wettbewerb und Lohnkostenunterschiede	177
7.41 Lohnkostenunterschiede als Voraussetzung für den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen	177
7.42 Analogie zu den Warenimporten	180
7.5 Die Abgrenzungsfragen	182
7.51 Die Abgrenzung zwischen Bauimporten und Inlandsproduktion	182
7.52 Sind die Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmungen den Gastarbeitern gleichzustellen?	186
7.521 Der Unterschied zu den Gastarbeitern	186
7.522 Begrenzung auf Unternehmen mit ausländischer Rechtsform	188
7.6 Negative Nebenwirkungen der Anwendung ausländischen Tarifrechts?	190
7.61 Gefährdung von Arbeitsplätzen und des Lohnniveaus im deutschen Baugewerbe	190
7.62 Sozialer Schutz der ausländischen Arbeitnehmer	193
7.7 Schlußfolgerung	197
8. Kapitel: <u>Zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen</u>	201
8.1 Die vorgeschlagenen Maßnahmen	201
8.11 Abbau rechtlicher Markteintrittshemmnisse	201
8.12 Die Beseitigung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse	203

8.2 Inwieweit ist bei einer Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen mit einer Zunahme des internationalen Wettbewerbs zu rechnen?	206
8.21 Bauimporte aus den westlichen Ländern	206
8.22 Bauimporte aus Osteuropa	208
8.23 Chancen für eine Verstärkung des in- ternationalen Wettbewerbs um Bau- leistungen	211

E i n l e i t u n g

Der Baumarkt der Bundesrepublik war in den letzten Jahren durch Preissteigerungen gekennzeichnet, die weit über dem Durchschnitt anderer Branchen lagen. So erhöhten sich die Baupreise von 1950 bis einschließlich 1970 um circa 170 Prozent, während die Erzeugerpreise industrieller Produkte im gleichen Zeitraum um 50 Prozent stiegen.¹⁾

Die steigenden Baupreise verbunden mit den starken Erhöhungen der Grundstückspreise führten vor allem in den Ballungsgebieten zu Mieterhöhungen, die den Ruf nach dirigistischen Eingriffen in den Wohnungsmarkt - etwa durch einen Mietpreisstop - in der Öffentlichkeit immer lauter werden ließen.²⁾ Auf Dauer lassen sich solche Steigerungen der Mietpreise jedoch nur dann unterbinden, wenn die eigentlichen Ursachen - die Fehlentwicklungen auf dem Baumarkt - bekämpft werden. "Sollen dirigistische Einzeleingriffe des Staates auch in Zukunft vermieden werden, so ist zu untersuchen, wie der Staat dafür sorgen kann, daß das marktwirtschaftliche System im Bereich der Bauwirtschaft funktionsfähiger wird."³⁾

Der Sachverständigenrat regt zu diesem Zweck in seinem Jahresgutachten 1970 eine Enquête über die Bauwirtschaft an. Diese Enquête soll zeigen, inwieweit durch Änderungen

-
- 1) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, Band 21, Bonn 1971, S. 72.
 - 2) Vergleiche Jahresgutachten 1970 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bonn, 30. November 1970, Drucksache VI/1470, Ziffer 75, S. 30.
 - 3) Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 77, S. 31.

der Marktstruktur, des Marktverhaltens, der Fertigungstechnik, der Arbeitsbedingungen und der Organisation im deutschen Baugewerbe eine Erhöhung der Angebotselastizität erreicht werden könnte.¹⁾

Die Bundesregierung griff diesen Vorschlag des Sachverständigenrates auf und vergab einen entsprechenden Forschungsauftrag an eine Arbeitsgemeinschaft mehrerer Forschungsinstitute.²⁾

Darüber hinaus erteilte das Bundeswirtschaftsministerium im März 1971 einen Forschungsauftrag mit dem Thema "Möglichkeiten der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs auf dem Bauleistungsmarkt" an das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. In diesem Gutachten sollte ergänzend zur Enquête eine weitere Maßnahme zur Erhöhung der Angebotselastizität, nämlich die Förderung der Bauleistungsimporte in die Bundesrepublik, untersucht werden.

Die vorliegende Arbeit beruht auf einer Neufassung dieses Gutachtens, das ebenfalls vom Verfasser erstellt wurde. Aufgabe dieser Arbeit soll es einerseits sein, die Ursachen für den geringen internationalen Wettbewerb um Bauleistungen in der Bundesrepublik darzulegen; andererseits sollen aber auch Maßnahmen zur Förderung der Bauleistungsimporte vorgeschlagen werden.

-
- 1) Vergleiche Gutachten des Sachverständigenrates 1970, Ziffer 78, S. 31.
 - 2) Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Prognos AG, Projectconsult GmbH sowie Professor Dr. Zinkahn. Die Enquête soll bis zum Frühjahr 1973 fertiggestellt sein. Vergleiche BMWF-Tagesnachrichten vom 10. August 1971, Nr. 6432.

Es wird daher zunächst geprüft, inwieweit der Marktzugang für ausländische Bauunternehmen überhaupt liberalisiert ist. Im Anschluß daran werden einige Vorschläge zur Beseitigung rechtlicher Marktzugangshemmnisse gemacht, wie zum Beispiel Erleichterungen bei der Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen für die Arbeitnehmer ausländischer Baufirmen, Vermeidung der Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, Neuregelung der Besteuerung ausländischer Bauunternehmen während ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik und anderes mehr.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt aber auf der Diskussion möglicher Förderungsmaßnahmen zum Abbau der ökonomischen Marktzugangshemmnisse. Die zentrale Frage lautet dabei, inwieweit man es ausländischen Bauunternehmen ermöglichen soll, eventuell vorhandene Lohnkostenvorteile auch bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik geltend machen zu können. Sollen Bauleistungsimporte in die Bundesrepublik dadurch gefördert werden, daß man es ausländischen Bauunternehmen gestattet, ihren Arbeitnehmern die niedrigeren Löhne des Heimatlandes auch während der Aufenthaltes in der Bundesrepublik zu zahlen?

Bei der Beantwortung dieser Frage sind neben den rein ökonomischen Überlegungen auch eine Fülle sozialpolitischer und juristischer Argumente zu berücksichtigen. Es ist offensichtlich, daß eine positive Antwort auf die oben gestellte Frage zu großen Widerständen sowohl bei der deutschen Bauindustrie als auch bei der Gewerkschaft Bau - Steine - Erden

führen würde. Die deutsche Bauindustrie würde eine solche Regelung als Wettbewerbsverzerrung ablehnen, während die Gewerkschaft vor allem um das hohe Lohnniveau in der deutschen Bauindustrie fürchten müßte.

Ausführlich untersucht werden im zweiten Teil der Arbeit außer der Frage der Entlohnung auch die Möglichkeiten zur Verbesserung der Markttransparenz sowie die Frage, inwieweit eine staatliche Förderung der Kooperation zwischen deutschen und ausländischen Bauunternehmen sinnvoll ist.

Die vorliegende Arbeit soll demnach in gewissem Sinne eine Ergänzung der Enquête über die Bauwirtschaft darstellen, da sie das Augenmerk besonders auf den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen richtet, während die Enquête den Schwerpunkt der Untersuchung auf das inländische Angebot an Bauleistungen legt. Beide Arbeiten verfolgen aber gemeinsam das Ziel, Wege zur Erhöhung der Angebotselastizität auf dem Baumarkt zu zeigen, um auf diese Weise das Anstiegsmaß der Baupreise in der Bundesrepublik zu dämpfen.

1. Kapitel: Der Markt für Bauleistungen in der Bundesrepublik

1.1 Die Entwicklung der Baupreise und ihre Ursachen

Nach Ansicht des Sachverständigenrates nahmen die Preissteigerungen im deutschen Baugewerbe - vor allem im Hochbau - im Jahre 1970 ein inflationäres Ausmaß an. Diese Preisentwicklung hat vielfach "... Zweifel aufkommen lassen, ob das marktwirtschaftliche System in diesem Teilbereich seiner Lenkungs- und Kontrollfunktion gewachsen ist."¹⁾

Um das Ausmaß der Preissteigerungen zu verdeutlichen, sollen hier kurz einige Zahlen angegeben werden:

Der Bau von Betriebsgebäuden war im August 1970 um 18 Prozent, der von Wohngebäuden um 17 Prozent teurer als ein Jahr zuvor.²⁾ Auch im Tiefbau stiegen die Preise in ähnlichem Maße an: "Der Preisindex im Bundesfernstraßenbau stieg von November 1969 bis November 1970 um 13,6 Prozent, während er sich im Straßenbau insgesamt um 13,8 Prozent nach oben veränderte. Der Straßenbrückenbau sowie der Wirtschaftswegebau verteuerten sich im gleichen Zeitraum um 14 Prozent."³⁾

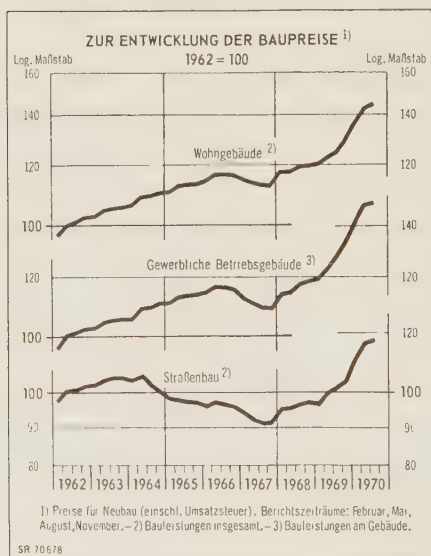
1) Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 66, S. 27.

2) Ebenda, Ziffer 64, S. 27.

3) Jahrbuch des deutschen Baugewerbes, Band 21, a.a.O., S. 70.

Bei dieser Preisentwicklung im Baugewerbe handelt es sich keineswegs um eine kurzfristige Erscheinung. Der Anstieg der Baupreise über längere Zeiträume geht aus den Schaubildern 1 und 2 sowie aus Tabelle I hervor:¹⁾

Schaubild 1 ¹⁾



1) Schaubild 1 wurde entnommen aus: Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., S. 27, Schaubild 20.

Schaubild 2 1)

Baupreisentwicklung von 1913 bis zur Gegenwart für Wohngebäude insgesamt

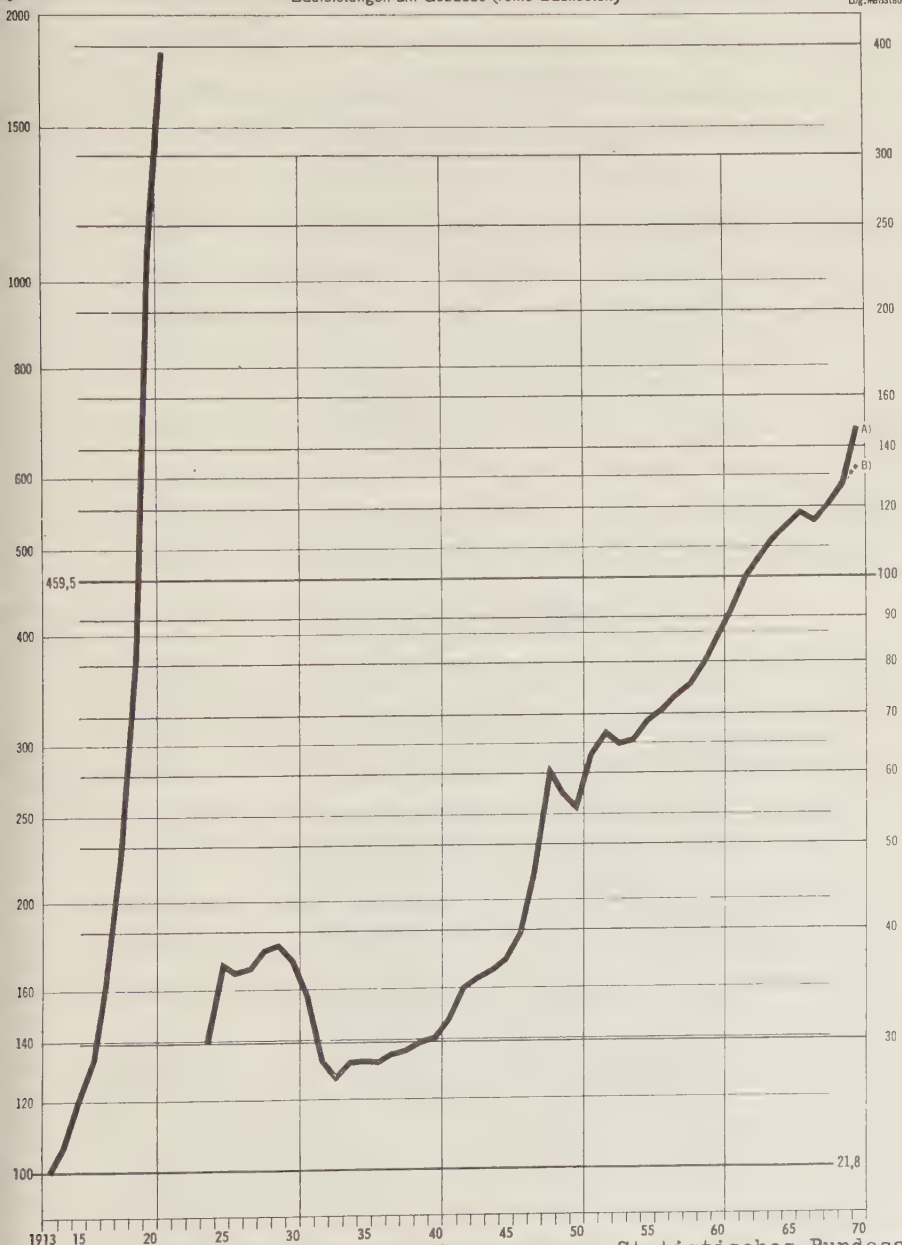
1913 = 100

Log. Maßstab

Bauleistungen am Gebäude (reine Baukosten)

1962 = 100

Log. Maßstab



- 1) Schaubild 2 wurde entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Fachserie M, "Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen", Reihe 5, Preise und Preisindizes für Bauwerke und Bauland, I. Meßzahlen für Bauleistungspreise und Preisindizes für Bauwerke, November 1970; erschienen: Stuttgart und Mainz, Februar 1971, S. 52.

Tabelle I ¹⁾

Des Bauvolumen nach Baubereichen
Ursprungswerte

		Wohn- bauten	Wirt- schafts- bauten	Öffentliche und Verkehrsbauten					Ges- am- tes Bau- volu- men
				In- gesam	Hoch- bauten	Str- ßen- bau	Sonst. Tief- bau		
a) Zu jeweiligen Preisen in Mill. DM									
1969	I	7 420	4 810	4 890	2 070	1 230	1 590	17 120	
	II	10 030	6 110	8 020	2 700	2 620	2 700	24 160	
	III	10 430	6 660	9 020	2 940	3 090	2 990	26 110	
	IV	8 750	6 540	8 020	2 780	2 580	2 650	24 310	
	JS	37 630	24 120	29 950	10 490	9 530	9 930	91 700	
1970	I	7 470	5 960	5 350	2 430	1 240	1 680	18 780	
	II	11 490	8 210	10 510	3 610	3 390	3 510	30 210	
	III	12 280	8 900	12 090	4 010	4 080	4 000	33 230	
	IV	12 040	8 690	11 110	3 970	3 560	3 580	31 780	
	JS	43 280	31 760	39 060	14 020	12 270	12 770	114 000	
1971	I	10 060	7 850	7 350	3 050	1 960	2 340	25 260	
	II	13 600	9 640	11 030	3 800	3 700	3 530	34 270	
	III	14 720	10 170	12 130	4 050	4 250	3 830	37 020	
	IV	14 540	9 870	10 840	3 890	3 610	3 340	35 250	
	JS	52 920	37 530	41 350	14 790	13 520	13 040	131 800	
1972	I	12 700	8 730	8 050	3 390	2 230	2 430	29 480	
	II	15 980	10 040	11 170	3 950	3 750	3 470	37 190	
b) Preisentwicklung (1962 = 100)									
1969	I	123,2	118,1	113,0	121,8	98,5	115,5	118,7	
	II	124,4	118,5	111,1	122,6	99,0	115,2	118,2	
	III	127,4	121,7	114,2	125,7	101,1	119,6	121,1	
	IV	131,1	126,6	118,1	130,9	102,9	123,4	125,4	
	JS	126,7	121,4	114,2	125,4	100,6	118,6	121,0	
1970	I	136,8	132,1	125,6	137,4	105,4	127,8	132,0	
	II	143,6	136,4	129,4	143,9	111,7	136,3	137,0	
	III	149,6	143,7	135,5	149,9	117,6	144,1	142,5	
	IV	152,1	145,9	138,0	152,2	119,0	146,0	144,9	
	JS	146,3	140,6	133,1	146,7	115,0	140,1	139,8	
1971	I	154,9	148,3	141,5	155,3	119,8	146,9	148,8	
	II	159,1	151,1	141,6	159,2	121,9	149,1	150,9	
	III	165,7	156,5	148,3	165,4	128,1	158,9	157,1	
	IV	167,0	157,5	149,8	166,6	128,1	160,5	158,7	
	JS	162,2	153,6	145,6	161,9	125,1	154,3	154,2	
1972	I	168,6	157,6	152,1	168,2	127,4	159,1	160,5	
	II	171,8	159,2	150,1	170,7	126,8	160,1	161,4	
c) Zu Preisen von 1962 in Mill. DM									
1969	I	6 022	4 074	4 326	1 700	1 249	1 377	14 422	
	II	8 065	5 158	7 218	2 203	2 671	2 344	20 441	
	III	8 184	5 472	7 896	2 338	3 057	2 501	21 552	
	IV	7 436	5 167	6 789	2 123	2 518	2 148	19 392	
	JS	29 707	19 871	26 229	8 364	9 495	8 370	75 807	
1970	I	5 461	4 511	4 260	1 768	1 177	1 315	14 232	
	II	8 002	5 334	8 119	2 509	3 035	2 575	22 055	
	III	8 209	6 193	8 920	2 675	3 469	2 776	23 322	
	IV	7 918	5 958	8 051	2 608	2 991	2 452	21 927	
	JS	29 590	22 596	29 350	9 560	10 672	9 118	81 538	
1971	I	6 494	5 294	5 193	1 964	1 636	1 593	16 981	
	II	8 547	6 378	7 790	2 387	3 036	2 367	21 715	
	III	8 886	6 497	8 177	2 449	3 317	2 411	23 560	
	IV	8 707	6 267	7 235	2 335	2 819	2 061	22 209	
	JS	32 634	24 438	28 395	9 135	10 808	8 452	85 465	
1972	I	7 531	5 539	5 292	2 015	1 750	1 527	18 362	
	II	9 299	6 308	7 440	2 314	2 958	2 168	23 047	

1) Tabelle I wurde entnommen aus dem Wochenbericht 41/72
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung,
39. Jahrgang, Berlin, 5. Oktober 1972, S. 350.

Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Bausparten, so fällt auf, daß im Straßenbau und im Fertigteile-Bau die geringsten Preissteigerungen zu verzeichnen sind. Vergleicht man die Indices für Einfamilien-Fertighäuser und für konventionell gebaute Einfamilienhäuser, so ergeben sich für die Zeit von Anfang 1968 bis Mitte 1970 folgende Werte: Die Fertighäuser verteuerten sich in diesem Zeitraum um 11,1 Prozent, während die Preise der konventionellen Häuser sich um 19,9 Prozent erhöhten.¹⁾

Insgesamt gesehen lagen die Preissteigerungen im deutschen Baugewerbe jedoch weit über denen anderer Branchen. Die Preiserhöhungen im Baugewerbe betrugen langfristig betrachtet mehr als das Dreifache der Preissteigerungen bei den von der Industrie erstellten Produkten.²⁾

Auch im internationalen Vergleich liegt die Bundesrepublik - was den Anstieg der Preise für Wohngebäude betrifft - mit in der Spitzengruppe. Von 1962 bis 1971 verteuerte sich eine Neubauwohnung in der Bundesrepublik um 63 Prozent, wobei nur Dänemark, Österreich und Holland noch höhere Zuwachsraten zu verzeichnen hatten. Die Preise für Wohngebäude stiegen dagegen in Italien um 55, USA um 59, Frankreich um 56 und England um 46 Prozent.³⁾

1) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, a.a.O., S. 75.

2) Vergleiche ebenda, S. 72, und S. 1 dieser Arbeit.

3) Vergleiche "Ärger mit den Baupreisen", in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 265, vom 14. November 1972, S. 1.

Die Bauindustrie begründet die unterschiedliche Entwicklung der Preise mit der ungünstigeren Kostenstruktur und den geringeren Produktivitätssteigerungen im Baugewerbe. Der Anteil der Personalkosten betrage bei der Bauwirtschaft 42 Prozent gegenüber 32 Prozent bei der gesamten übrigen Industrie. Lohnerhöhungen müßten sich daher in den Baupreisen stärker niederschlagen. Hinzu komme noch, daß die Produktivität im Baugewerbe langfristig nur halb so schnell steige wie in der übrigen Industrie.¹⁾

Der Sachverständigenrat nennt folgende Ursachen für die außergewöhnlichen Preissteigerungen auf dem Baupreismarkt: die geringe Elastizität der Nachfrage und des Angebots, die Kostenerhöhungen und den mangelnden Wettbewerb.²⁾

Trotz der Preissteigerungen ging weder die öffentliche noch die private Nachfrage nach Bauleistungen zurück. Von 1969 auf 1970 stieg die Zahl der Baugenehmigungen sogar von 560.200 auf 609.200 Wohnungen. Die Anzahl der Baugenehmigungen für Nichtwohngebäude erhöhte sich ebenfalls.³⁾

Lediglich im Tiefbau gingen die Aufträge der öffentlichen Hand seit Anfang 1970 zurück, ursächlich dafür dürften aber eher die Ausgabenkürzungen aus konjunkturpolitischen Gründen als die Preissteigerungen auf dem Baupreismarkt sein.⁴⁾

1) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, a.a.O., S. 73.

2) Vergleiche Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 66, S. 27.

3) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, a.a.O., S. 332.

4) Vergleiche Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 67, S. 28.

Die Zunahme der Nachfrage für den Bereich des privaten Wohnungsbaues läßt sich damit erklären, daß die Bauherren in Erwartung weiterer Preissteigerungen ihre Bauvorhaben so schnell wie möglich realisieren möchten.¹⁾ Außerdem wird die Furcht vor einer Inflation und die damit verbundene Flucht in die Sachwerte eine zusätzliche Nachfragesteigerung bewirkt haben.

Der geringen Elastizität der Nachfrage steht auf dem Baumarkt ein ebenfalls unelastisches Angebot gegenüber. Die geringe Angebotselastizität dürfte sowohl auf den Mangel an Arbeitskräften als auch auf die Strukturschwächen der Bauindustrie zurückzuführen sein.²⁾ Ein deutliches Zeichen für die geringe Angebotselastizität ist die Tatsache, "... daß der Baumarkt Preissteigerungen von 15 v.H. und mehr verlangte, um auch nur das gleiche Bauvolumen bereitzustellen wie im Vorjahr."³⁾

Hinzu kommt, daß die beträchtlichen Kostenerhöhungen der Bauwirtschaft - allein die Lohnkosten erhöhten sich 1970 um 16 Prozent⁴⁾ - auch aufgrund des mangelnden Wettbewerbs voll auf die Preise überwälzt werden konnten. Eine der Ursachen für den mangelnden Wettbewerb dürfte die regionale Struktur des Baumarktes sein, die ein Parallelverhalten

1) Vergleiche "Je teurer, desto mehr", in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 35, vom 11. Februar 1972, S. 1.

2) Vergleiche Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 70, S. 28.

3) Vergleiche ebenda, Ziffer 76, S. 30.

4) Ebenda, Ziffer 74, S. 30.

der wenigen auf diesen Teilmärkten vorhandenen Anbieter begünstigt.¹⁾

Aufgrund der bestehenden Entwicklung schlägt der Sachverständigenrat die oben bereits erwähnte Enquête vor, in der vor allem die Angebotsstruktur und die Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Baumarkt untersucht werden sollen. Die Bundesregierung stimmt diesem Vorschlag in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1971 zu, betont aber, daß auch eine Änderung der Nachfragestruktur Voraussetzung für ein rationelles Bauen sei. Gefordert wird auch ein schnelleres Vorantreiben des technischen Fortschritts im Baugewerbe.²⁾

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll auf diese Möglichkeiten zur Beeinflussung der Angebotsflexibilität und der Nachfragestruktur nicht weiter eingegangen werden. Hier soll vielmehr gezeigt werden, inwieweit durch eine Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen die Elastizität des Angebots erhöht werden könnte, so daß Preissteigerungen auf dem Baumarkt nicht mehr in dem Maße wie bisher durchgesetzt werden können.

1.2 Das inländische Angebot an Bauleistungen

Entsprechend der Zielsetzung dieser Arbeit soll hier nicht allzu detailliert auf die Angebotsstruktur der deutschen Bauindustrie eingegangen werden. Ein kurzer Überblick kann

1) Gutachten des Sachverständigenrates 1970, a.a.O., Ziffer 77, S. 30.

2) Vergleiche Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, Drucksache VI/1760, Bonn, vom 22. Januar 1971, Ziffer 14, S. 12.

jedoch die Fakten zeigen, die später für die Beurteilung der Chancen ausländischer Anbieter von Bedeutung sind.

Auf dem deutschen Baumarkt treten das Bauhauptgewerbe sowie das Ausbau- und Bauhilfsgewerbe als Anbieter auf.¹⁾ Auf Grund der geringen Betriebs- und Auftragsgrößen im Ausbau- und Bauhilfsgewerbe wird für diesen Zweig des Baugewerbes kaum ein ausländisches Angebot vorhanden sein, so daß sich dort auch nicht die Frage nach einem internationalen Wettbewerb stellt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher lediglich auf das Bauhauptgewerbe.

Im deutschen Bauhauptgewerbe bestanden am 30. Juni 1970 in der Bundesrepublik 64.399 Betriebe mit 1.578.174 Beschäftigten, wie aus Tabelle II hervorgeht.

Tabelle II 2)

Zahl der Betriebe und Beschäftigten im Baugewerbe (Bauhandwerk)
und in der Bauindustrie

	Bundesgebiet einschließlich West-Berlin		
	1969 ¹⁾	1970	1971
1. Zahl der Baubetriebe insgesamt	65 239	64 339	63 436
davon Baugewerbe (Bauhandwerk)	56 360	55 415	53 830
Bauindustrie	8 879	8 924	9 606
2. Zahl der Beschäftigten insgesamt	1 553 152	1 578 174	1 587 814
davon Baugewerbe (Bauhandwerk)	1 067 541	1 064 442	1 088 834
Bauindustrie	485 611	513 732	498 980

¹⁾ Saarland: Geschätzte Ergebnisse.

-
- 1) Zu der Unterscheidung zwischen Bauhauptgewerbe und Ausbau- und Bauhilfsgewerbe vergleiche Emil von Lucadou, Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes, Wiesbaden und Berlin 1960, S. 15. - Vergleiche auch Tabelle IV auf S. 14 dieser Arbeit, in der die elf Zweige des Bauhauptgewerbes einzeln aufgeführt werden.
 - 2) Tabelle II wurde entnommen aus dem Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1972., a.a.O., S. 312

Dabei hatte über die Hälfte der Betriebe weniger als zehn, knapp drei Viertel der Betriebe weniger als 20 Arbeitnehmer. Nur 4,6 Prozent der Bauunternehmen verfügten über mehr als hundert Beschäftigte.¹⁾ Nach wie vor überwiegt also der Anteil der kleinen und kleinsten Betriebe bei weitem.

Tabelle III 2)

Betriebe und Beschäftigte im Bauhauptgewerbe nach Betriebsgrößenklassen						
Betriebsgrößen- klasse nach der Beschäftigtenzahl	30. 6. 1969 ¹⁾		30. 6. 1970 ¹⁾		30. 6. 1971	
	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte
1— 9	34 307	147 800	33 363	144 500	32 722	142 523
10— 19	12 699	174 300	12 689	174 800	13 198	183 348
20— 49	10 448	309 900	10 456	306 600	10 399	305 900
50— 99	4 044	279 600	3 998	275 300	4 169	288 425
100—199	1 817	247 500	1 874	254 600	1 893	260 627
200—499	801	232 100	851	244 900	868	248 834
500 und mehr	164	137 600	184	154 800	187	158 157
	64 280	1 528 800	63 415	1 155 500	63 436	1 587 814

¹⁾ Ohne Saarland.

Tabelle IV 3)

Betriebe und Beschäftigte im Bauhauptgewerbe nach Zweigen
Stand Ende Juni 1971

Gewerbe- be- zweig	Betriebe			Beschäftigte		
	ins- gesamt	Ver- änderung gegen Juni 1970	Anteil an der Gesamt- summe	ins- gesamt	Ver- änderung gegen Juni 1970	Anteil an der Gesamt- summe
	Anzahl	%		Anzahl	%	
Hoch- und Ingenieurbau	24 642	- 327	38,9	586 977	+ 18 749	37,0
Tief- und Ingenieurtiefbau	4 667	+ 53	7,3	151 460	- 488	9,5
Straßenbau	3 373	- 89	5,3	177 330	- 3 911	11,2
Hoch-, Tief- und Ingenieurbau	4 871	- 96	7,7	442 010	- 5 522	27,8
Hoch-, Tief- und Ingenieurbau zusammen	37 553	- 459	59,2	1 357 777	+ 8 828	85,5
Zimmerei und Ingenieurholzbau	9 524	- 402	15,0	56 928	- 576	3,6
Dachdecker- Stukaturgewerbe, Gipserei und Verputzer	6 498	- 116	10,2	51 917	+ 872	3,3
Hoch-, Tief- und Ingenieurbau zusammen	6 822	- 40	10,8	62 041	- 844	3,9
Zimmerer-, Dachdecker- und Verputzerbetriebe zusammen	22 844	- 558	36,0	170 886	- 548	10,8
Schornstein-, Feuerungs- und Industriefenbau	326	- 1	0,5	12 938	- 620	0,8
Dämmung und Abdichtung	1 992	+ 118	3,1	34 679	+ 1 868	2,2
Brunnen und nichtbergbauliche Tiefbohrung	292	+ 4	0,5	7 202	+ 337	0,4
Abbruchgewerbe	429	- 7	0,7	4 332	- 225	0,3
Spezialbau zusammen	3 039	+ 114	4,8	59 451	+ 1 360	3,7
Bauhauptgewerbe insgesamt	63 436	- 903	100,0	1 587 814	+ 9 640	100,0

- 1) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, a.a.O., S. 94, und Tabelle III auf S. 14 dieser Arbeit.
- 2) Tabelle III wurde entnommen aus dem Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1972, a.a.O., S. 317
- 3) Tabelle IV wurde entnommen aus dem Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1972, a.a.O., S. 317

Die geringe Größe der meisten Bauunternehmen führt zu einer engen Begrenzung des Aktionsradius, da sich bei den kleinen Bauvorhaben, die von diesen Unternehmen ausgeführt werden können, der Transport von Personal, Baustoffen und Maschinen über größere Entfernungen nicht lohnt. Aus dieser Struktur des Bauhauptgewerbes, verbunden mit dem Zwang, jeweils am Ort der Nachfrage zu produzieren, folgt die stark regionale Gliederung des Baumarktes. Die regionale Struktur dieses Marktes resultiert außerdem aus der mangelhaften Markttransparenz sowie der besonderen Bedeutung der personellen Präferenzen in der Bauwirtschaft.¹⁾

Es besteht demnach eine Vielzahl von räumlich eng begrenzten Märkten, auf denen in der Regel nur wenige Anbieter ähnlicher Betriebsgrößen miteinander konkurrieren.²⁾ In der Bundesrepublik arbeiten zum Beispiel 75 Prozent aller Bauunternehmen auf Kreisebene, 20 Prozent auf Landesebene und nur 5 Prozent haben Zweigniederlassungen im ganzen Bundesgebiet.³⁾

Zu der räumlichen Unterteilung des Baumarktes tritt außerdem aufgrund der Heterogenität der angebotenen Leistungen noch die Unterteilung in einzelne Bauspartenmärkte. Der Bau- markt als Ganzes besteht daher letztlich nur in der Theorie.⁴⁾

1) Vergleiche Michael Goebel, Der Hochbaumarkt als Gegenstand einer betriebswirtschaftlichen Analyse unter dem besonderen Aspekt der Absatzmarktforschung, Dissertation Münster 1970, S. 33.

2) Ebenda, S. 37.

3) Vergleiche Ulrich Bruns-Wüstefeld, Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge innerhalb des gemeinsamen Marktes, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Aachen, November 1970, S. 22.

4) Vergleiche Michael Goebel, a.a.O., S. 36.

Diese Aussage muß jedoch modifiziert werden, wenn man die Struktur des Baemarktes unter dem Gesichtspunkt des internationalen Wettbewerbs betrachtet. Ein ausländisches Angebot ist nur für größere Bauaufträge vorhanden, da der Auslandsbau erst ab einer bestimmten Mindestauftragsgröße rentabel wird.¹⁾ Für Objekte dieser Größenordnung besteht aber auch ein überregionaler Wettbewerb zwischen den mittleren und großen inländischen Bauunternehmen, die sich entweder direkt oder über ihre Zweigniederlassungen um die Aufträge bemühen.

In Bezug auf den internationalen Wettbewerb auf dem deutschen Bauparkt ist also weniger die regionale Untergliederung des Marktes von Bedeutung als die Abgrenzung hinsichtlich der Größenordnung der Aufträge. Betrachtet man daher nur die Bauaufträge, die die für den Auslandsbau erforderliche Größenordnung besitzen, so besteht für diese Aufträge ein überregionales Angebot der größeren deutschen und - zumindest potentiell - auch der ausländischen Bauunternehmen.

1) Die EWG-Koordinierungsrichtlinie geht zum Beispiel von einer Mindestauftragsgröße von einer Million Rechnungseinheiten aus. Andere Untersuchungen sprechen jedoch dafür, daß auch bei geringeren Losgrößen eine Tätigkeit im Auslandsbau bereits rentabel sein kann. Als Richtwert können Bauaufträge von mehr als einer Million DM als für den Auslandsbau geeignet angesehen werden. Vergleiche dazu Richtlinie des Rates vom 26. Juli 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Nr. 71/305/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 185/5 vom 16. August 1971, im folgenden zitiert als 'EWG-Koordinierungsrichtlinie'. Vergleiche auch Dieter Schoen, Auslandsbau 1959 und Ausichten für 1960, in: Die Bauwirtschaft, 14. Jahrgang, Heft 36 vom 3. September 1960, S. 814, und Siegbert Hafner, Die Besonderheiten des Auslandsmarktes für Bauleistungen, Dissertation Münster 1969, S. 100 ff.

Da in dieser Arbeit ausschließlich Fragen des internationalen Wettbewerbs erörtert werden sollen, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf diesen Teilmarkt der für den Auslandsbau geeigneten Bauaufträge. Auf die regionale Untergliederung des deutschen Baumarktes braucht dann nicht weiter eingegangen zu werden. Auch die Unterscheidung der einzelnen Bauspartenmärkte findet nur insoweit Berücksichtigung, als in den einzelnen Sparten unterschiedliche Möglichkeiten zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen bestehen.

Wenn im Folgenden von dem 'deutschen Baumarkt' gesprochen wird, so handelt es sich also um das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage nach solchen Aufträgen des Bauhauptgewerbes in der Bundesrepublik, die die für den Auslandsbau erforderliche Größenordnung besitzen.

1.3 Das Angebot an importierten Bauleistungen

1.31 Allgemeine Anforderungen an ausländische Bauunternehmen bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik

Will eine ausländische Bauunternehmung ihre Leistungen in der Bundesrepublik anbieten, so wird sie ganz bestimmte Anforderungen erfüllen müssen, um auf dem deutschen Baumarkt überhaupt konkurrenzfähig zu sein. Diese allgemeinen Anforderungen können hier als Kriterien für die Ermittlung des Kreises potentieller ausländischer Anbieter auf dem deutschen Baumarkt dienen. Solche Anforderungen sind:

- a) eine der inländischen Konkurrenz entsprechende technische Leistungsfähigkeit;
- b) bei gleichem technischen Niveau der Fertigung dürfen keine Lohnkostennachteile gegenüber den Inländern bestehen;
- c) eine für den internationalen Wettbewerb erforderliche Unternehmensgröße;
- d) bei Staatsunternehmen aus den osteuropäischen Ländern die Erteilung einer Außenhandelserlaubnis durch die zuständigen politischen Stellen.

Diese Anforderungen gelten auch dann, wenn ansonsten keinerlei Behinderungen - weder rechtliche noch branchenspezifische ökonomische - beim Marktzugang für den ausländischen Anbieter bestehen.

Ziel der hier angestellten Überlegungen ist die Beantwortung der Frage, inwieweit überhaupt mit einem ausländischen Angebot an Bauleistungen gerechnet werden kann beziehungsweise aus welchen Ländern die Bundesrepublik Bauleistungen importieren könnte.

Während für Bauvorhaben in den Entwicklungsländern durchaus ein weltweites Angebot besteht,¹⁾ wird die Anzahl der potentiellen ausländischen Anbieter auf dem deutschen Bauparkt durch folgende Anforderungen an die Bauunternehmen beschränkt:

1) "Gegenwärtig beteiligen sich regelmäßig rd. 160 bis 180 Unternehmen aus 23 Industrieländern am Wettbewerb auf dem Weltmarkt für Bauleistungen. Daneben tritt etwa die gleiche Anzahl gelegentlicher Konkurrenten auf, die zu einem großen Teil ebenfalls aus den Industrienationen stammen." Siegbert Hafner, a.a.O., S. 147.

ad a) Die Bundesrepublik verfügt selbst über eine hochentwickelte Bauindustrie, die technisch durchaus in der Lage ist, die anfallenden Bauvorhaben selbst zu bewältigen. Die Ausländer werden daher nur in seltenen Fällen Kostenvorteile aufgrund rationellerer Fertigungs- und Arbeitsmethoden gegenüber den inländischen Bauunternehmen geltend machen können.

Ausnahmen sind allenfalls bei Spezialarbeiten möglich. So hat die holländische Bauindustrie sich aufgrund ihrer besonderen Erfahrung bei Naßbaggerarbeiten auch auf dem europäischen Markt gegenüber den inländischen Konkurrenten als wettbewerbsfähig erwiesen.¹⁾ In der Regel wird der deutsche Baumarkt aber ausländischen Unternehmen als schwer zugänglich erscheinen, da die Ausländer im Gegensatz zu einer Tätigkeit in den Entwicklungsländern mit einer technisch sehr leistungsfähigen inländischen Konkurrenz rechnen müssen.

ad b) Hinzu kommt, daß ausländische Bauunternehmen nur dann in der Bundesrepublik tätig werden können, wenn sie Arbeitskräfte in ausreichendem Umfang aus dem Herkunftsland mitbringen können. Bei der anhaltenden Voll- beziehungsweise Überbeschäftigung in der deutschen Wirtschaft und insbesondere auch im deutschen Baugewerbe können ausländische Anbieter nicht wie in den Entwicklungsländern auf ein Reservoir einheimischer Arbeitskräfte zurückgreifen. Die Arbeitskräfte müßten vielmehr zu höheren Löhnen von den

1) Vergleiche Siegbert Hafner, a.a.O., S. 159.

deutschen Unternehmen abgeworben werden, so daß der ausländische Anbieter neben den übrigen Kostennachteilen des Auslandsbaues¹⁾ auch noch Lohnkostennachteile zu tragen hätte. Aus der Notwendigkeit, die Arbeitskräfte aus dem Ausland importieren zu müssen, folgt, daß potentielle Anbieter in der Regel aus solchen Ländern kommen werden, deren Lohnniveau das des deutschen Baugewerbes nicht übersteigt oder darunter liegt.

ad c) Ein dritter Grund für den verhältnismäßig geringen internationalen Wettbewerb um Bauleistungen in der Bundesrepublik liegt in den ebenfalls meist ungünstigen Strukturen der ausländischen Bauindustrien. Auch in den Bauindustrien der anderen westeuropäischen Länder überwiegt der Anteil der kleinen und kleinsten Unternehmen bei weitem, wie aus den Tabellen V und VI auf Seite 22 hervorgeht.

Aus diesen Tabellen folgt, daß nur eine sehr kleine Anzahl von Bauunternehmen aus den westeuropäischen Ländern überhaupt die für eine Tätigkeit im Auslandsbau erforderliche Mindestgröße besitzt. Diese geringen Unternehmensgrößen führen mit Sicherheit zu einer Beschränkung des ausländischen Angebots an Bauleistungen in der Bundesrepublik.

ad d) Soweit es sich um osteuropäische Unternehmen handelt, hängt der Umfang ihrer Tätigkeit außer den bisher genannten Anforderungen auch noch von der allgemein-politischen und der handelspolitischen Lage ab. Aus diesen Ländern wird jeweils nur eine begrenzte Anzahl von Betrieben eine Außen-

1) Vergleiche hierzu unten Kapitel 4, S. 97 ff. dieser Arbeit.

handelserlaubnis erhalten. Dies wird auch nur dann der Fall sein, wenn keine besonderen politischen Hemmnisse bestehen und sich das betreffende osteuropäische Land etwa zum Ausgleich einer defizitären Handelsbilanz mit der Bundesrepublik die nötigen Devisen beschaffen möchte. Die Berücksichtigung der politischen Aspekte kann damit zu einer zusätzlichen Beschränkung des Angebots an Bauleistungen aus den osteuropäischen Ländern führen.

1.32 Das potentielle Angebot an Bauimporten

Bei Berücksichtigung der oben genannten Anforderungen kann der Kreis der potentiellen Anbieter von Bauimporten von vornherein eingegrenzt werden.

Da potentielle Anbieter über eine hohe technische Leistungsfähigkeit verfügen müssen, werden sich zum Beispiel Bauunternehmen aus den Entwicklungsländern kaum auf dem deutschen Markt behaupten können. Auf Grund der erforderlichen technischen Leistungsfähigkeit wird sich das potentielle Angebot vor allem auf die west- und osteuropäischen Staaten, aber auch auf die Vereinigten Staaten und Kanada begrenzen.

Tabelle V 1)

Anzahl der Unternehmen nach Gruppen von Beschäftigtenzahlen
1963

	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000	Insgesamt
Baugewerbe											
Deutschland	111.875	20.652	13.194	4.592	2.014	742	121	49		12	153.251
Frankreich	151.783	8.313	6.051	2.104	988	452	123	48	21	1	169.884
Italien	38.837	8.976	6.502	2.179	803	300	52	10	13	1	57.673
Niederlande	30.879	5.048	2.848	722	315	136	43	12	1		40.005
Belgien	43.453	2.150	1.445	366	158	49	19	4	1		47.645
Luxemburg	1.063	107	86	31	14	7	2	--			1.310
EWG	377.890	45.246	30.126	9.994	4.292	1.886	360	123	36	15	469.768

Tabelle VI 2)

Anzahl der Unternehmen nach Gruppen von Beschäftigtenzahlen in %

	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500-999	1000-1999	2000-4999	>5000
Baugewerbe										
Deutschland	73,0	13,5	8,6	3,0	1,3	0,5	0,08	0,03	---	0,008
Frankreich	89,3	4,9	3,6	1,2	0,6	0,3	0,07	0,03	0,01	0,0006
Italien	67,3	15,5	11,3	3,8	1,4	0,5	0,09	0,02	0,02	0,002
Niederlande	77,2	12,6	7,1	1,8	0,8	0,3	0,1	0,03	0,002	0,002
Belgien	91,2	4,5	3,0	0,8	0,3	0,1	0,04	0,008	0,002	---
Luxemburg	81,1	8,2	6,6	2,4	1,1	0,5	0,15	---	---	---
EWG	80,4	9,6	6,4	2,1	0,9	0,36	0,03	0,026	0,007	0,003

1) 2) Tabellen V und VI wurden entnommen aus: Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Gemeinschaft, Berichterstatler: Pierre ... ; Band I, November 1971, S. 2, II/42 und 43, Tabellen 178 und 179.

Durch die Erfordernis eines geringeren oder zumindest nicht höheren Lohnniveaus als dem der deutschen Bauindustrie wird der Kreis der potentiellen Anbieter weiter begrenzt. Vergleicht man die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste männlicher Arbeiter des Baugewerbes im Jahre 1970 in verschiedenen Ländern, so ergibt sich folgende Aufstellung:

Tabelle VII ¹⁾

Land	Bruttostundenlöhne	
	in ausländischer Währung	in DM
Bundesrepublik Deutschland	---	6,67 ²⁾
Belgien	bfr 66,56	4,87
Dänemark	dkr 15,03	7,33 ³⁾
Frankreich	FF 5,45	3,60
Großbritannien	d 135,7	4,97
Italien	Lir 539,--	3,16
Luxemburg	lfr 63,12	4,62
Niederlande	hfl 5,18	5,24
Norwegen	nkr 17,35	8,89
Schweden	skr 15,--	10,61 ⁴⁾
Spanien	Pta 31,57	1,65
Kanada	kan \$ 4,19	14,19
Vereinigte Staaten	US \$ 5,22	19,10

- 1) Vergleiche Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jahrgang 1971, Stuttgart und Mainz 1971, Tabelle "Löhne und Gehälter", S. 116* ff. Die Umrechnung in DM erfolgte nach den auf S. 362 des Statistischen Jahrbuchs angegebenen Wechselkursen.
- 2) Vergleiche Statistisches Jahrbuch 1971, a.a.O., S. 458.
- 3) Diese Werte gelten für das Jahr 1969.
- 4) Dieser Wert gilt für das Jahr 1968.

Aufgrund des höheren Lohnniveaus dürften demnach Anbieter aus den skandinavischen Ländern sowie aus den Vereinigten Staaten und Kanada kaum konkurrenzfähig sein. Diese Unternehmen hätten gegenüber der deutschen Bauindustrie hohe Lohnkostennachteile zu tragen, da sie ihren Arbeitern auch bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik zumindest die höheren Löhne des Heimatlandes zahlen müßten, um überhaupt einen Anreiz zur Auslandstätigkeit zu geben.

Aufgrund dieser Überlegungen ist zu vermuten, daß sich das potentielle Angebot an importierten Bauleistungen auf die übrigen EWG-Länder sowie auf die Schweiz, Österreich, Spanien und die osteuropäischen Länder begrenzen wird. Aus den skandinavischen Ländern sind direkte Importe an konventionellen Bauleistungen auf Grund der höheren Löhne nicht zu erwarten. Ein potentielles Angebot könnte dort lediglich in bezug auf die Fertighaus-Importe bestehen, da dort Lohnkostennachteile eventuell durch eine rationellere Fertigung ausgeglichen werden können.

Auch wenn man das potentielle Angebot aus den europäischen Ländern betrachtet, wird man auf einige Beschränkungen hinweisen müssen. Da das Angebot einerseits auf die Großunternehmen begrenzt, andererseits bei Importen aus Osteuropa von der politischen Situation abhängig ist, kann bereits vermutet werden, daß das potentielle Angebot an Bauleistungsimporten nur einen verhältnismäßig geringen Bruchteil des gesamten deutschen Bauvolumens betragen wird.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß ein potentielles Angebot an Bauleistungsimporten seitens der größten Bauunternehmen der europäischen Industrienationen durchaus vorhanden ist, auch wenn man aufgrund der bisherigen Überlegungen nicht mit allzu großen Kapazitäten für Bauimporte rechnen kann.

1.33 Der bisherige Umfang an importierten Bauleistungen

Der Umfang der bisherigen Bauimporte ist allerdings so gering, wie es selbst aufgrund der oben gemachten Einschränkungen nicht zu erwarten wäre. Zwar verursachte die Tätigkeit vor allem der osteuropäischen Bauunternehmen in der Bundesrepublik großes Aufsehen in der Presse, gemessen an den tatsächlich bisher ausgeführten Aufträgen können einige Reaktionen aber nur als stark übertrieben bezeichnet werden. Dies gilt für die Angriffe gegen die osteuropäischen Baufirmen wegen "Dumpingpraktiken" der "Ostblockbrigaden" ebenso wie für die Hoffnungen einiger Politiker, mit Hilfe der Bauimporte aus dem Osten die rapide steigenden Baupreise in der Bundesrepublik wieder in den Griff zu bekommen. Bei nüchterner Betrachtung stellt sich jedoch bald heraus, daß der Umfang der Bauimporte bisher viel zu gering ist, um einen wirksamen Preisdruck ausüben zu können.

Vergleicht man einmal die Anzahl der für Bauarbeiter aus den Ostblockländern erteilten Arbeitsgenehmigungen, so ergibt sich folgendes Bild: An der Spitze stehen die Rumänen mit 2.537 erteilten Arbeitsgenehmigungen, gefolgt von den

Polen (650), Ungarn (284), Tschechen (210) und Bulgaren (25).¹⁾ Insgesamt wurde seit dem 1. Januar 1971 für 3.706 Bauarbeiter aus den Ostblockländern eine Arbeitserlaubnis erteilt.²⁾ Mit Hilfe dieser Arbeitskräfte wurde ein Auftragsvolumen von circa 150 bis 200 Millionen DM abgewickelt. Nimmt man die jugoslawischen Unternehmen hinzu (es wurde für mehr als 13.000 jugoslawische Bauarbeiter die Arbeitserlaubnis erteilt,³⁾ so werden die Bauimporte aus den osteuropäischen Ländern insgesamt auf "kaum mehr als eine halbe Milliarde Mark"⁴⁾ geschätzt. Verglichen mit dem gesamten Bauvolumen der Bundesrepublik von circa 130 Milliarden⁵⁾ entspricht dies einem Anteil von nicht einmal 0,4 Prozent.

Die bekannteste der in der Bundesrepublik tätigen osteuropäischen Bauunternehmungen dürfte die rumänische 'Aroconstruct' sein. Die 'Aroconstruct' gehört der Stadt Bukarest und stellt mit rund 50.000 Mitarbeitern eine der größten Baugesellschaften in Europa dar.⁶⁾ Diese Firma führte bereits mehrere Großobjekte in der Bundesrepublik durch, wobei insbesondere die Vergabe des Auftrags für den Bau des Ferienzentrums Weißenhäuser Strand an der Ostsee Aufsehen erregte. Die 'Aroconstruct' erhielt den Zuschlag zu einem

-
- 1) Vergleiche "Polen restaurieren das Isar-Tor", in: Wirtschaftswoche - Der Volkswirt, 26. Jahrgang, Nr. 17, vom 28. April 1972, S. 73.
 - 2) Vergleiche ebenda.
 - 3) Vergleiche "Bonn: Ost-Baufirmen zu begrüßen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 82, vom 8. April 1972, S. 17.
 - 4) Vergleiche "Polen restaurieren das Isar-Tor", a.a.O., S. 73. Dabei dürfte diese Schätzung reichlich hoch gegriffen sein. Für das Jahr 1969 wurden die von jugoslawischen Unternehmen durchgeführten Aufträge noch auf circa 140 Millionen DM beziffert. Vergleiche "Billig-Macher aus dem Osten", in: Wirtschaftswoche, 24. Jahrgang, Nr. 30, vom 24. Juli 1970, S. 17.
 - 5) Vergleiche Tabelle I auf S. 8 dieser Arbeit.
 - 6) Vergleiche "Rumänen sind billiger", in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 79, vom 3. April 1971.

Preis von 49 Millionen DM, während deutsche Unternehmen 60 Millionen DM gefordert hatten.¹⁾ Auch die Firma 'Arcom', die dem rumänischen Ministerium für Industriebauten untersteht, wickelte bereits einige größere Bauvorhaben in der Bundesrepublik ab.²⁾

Die polnische Baufirma 'Budimex' erhielt den Zuschlag für den Rohbau des Lüneburger Kurzentrums zu einem Preis von 15 Millionen DM. Die Angebote der deutschen Konkurrenz lagen für dieses Objekt zwischen 21 und 28 Millionen DM.³⁾

Die Angebote der drei hier als Beispiele aufgeführten sowie der übrigen osteuropäischen Baufirmen liegen in der Regel circa 15 bis 20 Prozent unter denen der einheimischen Unternehmen.

Auch der Umfang der von Unternehmen aus Westeuropa - vor allem aus den EWG-Ländern - durchgeführten Bauvorhaben in der Bundesrepublik dürfte kaum größer sein als die Importe aus Osteuropa. Da die Arbeitnehmer aus den EWG-Ländern keine Arbeitserlaubnis benötigen, sind statistische Unterlagen über die Tätigkeit dieser Bauunternehmen nicht vorhanden. Zahlenmäßig dürften die holländischen und französischen Bauunternehmen am stärksten vertreten sein, jedoch bieten auch Unternehmen aus den übrigen EWG-Ländern sowie aus der Schweiz, Belgien, Großbritannien und Spanien in begrenztem Umfang in der Bundesrepublik an. Dabei konzen-

1) Vergleiche "Polen restaurieren das Isar-Tor", a.a.O., S. 73.

2) Vergleiche ebenda.

3) Vergleiche "Polnischer Eifer", in: 'Der Spiegel', Nr.36/1971, S. 39.

triert sich die Tätigkeit der holländischen und belgischen Unternehmen vor allem auf das jeweilige Grenzgebiet mit der Bundesrepublik.

Selbst wenn zu diesem Angebot an Bauimporten noch der Anteil der Fertighaus-Importe hinzugerechnet wird, so kann man doch davon ausgehen, daß der Anteil ausländischer Unternehmen am Umsatz des deutschen Baemarktes in den letzten Jahren kaum über einem Prozent gelegen haben dürfte. Der Anteil der Importe liegt damit auf dem Bauparkt weit unter den Importanteilen der übrigen Industriebranchen.

Trotz der oben gemachten Einschränkungen¹⁾ wird man davon ausgehen können, daß das potentielle Angebot an importierten Bauleistungen erheblich größer ist als die bisher realisierten Importe. Bei dem hohen Preisniveau auf dem deutschen Bauparkt besteht sicherlich seitens einer größeren Anzahl ausländischer Bauunternehmen ein Interesse an einer Tätigkeit in der Bundesrepublik, als es dem tatsächlichen Umfang entspricht.

Es stellt sich damit die Frage, aus welchen Gründen das potentielle Angebot an Bauleistungs-Importen nicht in stärkerem Maße realisiert wird. In den folgenden Kapiteln soll daher untersucht werden, inwieweit rechtliche oder ökonomische Marktzugangshemmnisse bestehen, die ausländische Bauunternehmen von einer Tätigkeit in der Bundesrepublik abhalten. Erst wenn diese Fragen beantwortet werden konnten, lassen sich eventuelle Maßnahmen zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen vorschlagen.

1) Vergleiche oben Abschnitt 1.31 dieser Arbeit.

2. Kapitel: Der gegenwärtige Stand der Liberalisierung auf dem Baumarkt der Bundesrepublik

Die Integration der nationalen Märkte eines Gutes kann insbesondere durch zwei Ursachen verhindert werden: Zum einen können ökonomische Besonderheiten, die die Exportfähigkeit des Gutes beeinträchtigen, den internationalen Wettbewerb behindern oder unmöglich machen. Zum anderen können der Integration der Märkte auch Rechtsvorschriften entgegenstehen, die zum Schutz der inländischen Produzenten vor ausländischer Konkurrenz erlassen wurden.

Im folgenden Kapitel soll zunächst untersucht werden, inwieweit der Marktzugang ausländischen Bauunternehmen durch Rechtsvorschriften erschwert wird. Dabei erscheint es sinnvoll, zunächst einmal alle eventuell bestehenden formellen Diskriminierungen darzustellen, da sich erst nach Kenntnis der Gesamtheit aller rechtlichen Marktzugangshemmnisse sagen läßt, welches Gewicht diese Behinderungen für den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen haben.

2.1 Zum Begriff der Liberalisierung

2.11 Wann besteht freier Marktzugang?

Von einer vollständigen Liberalisierung des Marktzugangs soll dann gesprochen werden, wenn die ausländische Unternehmung gegenüber einer inländischen rechtlich nicht benachteiligt wird. Es dürfen keinerlei Gesetzesvorschriften

vorhanden sein, die zu Wettbewerbsnachteilen für ausländische Anbieter führen.

Vollständige Liberalisierung besteht demnach nur dann, wenn der Ausländer keinerlei formellen Diskriminierungen¹⁾ unterliegt.

Eine Liberalisierung in diesem Sinne schließt jedoch materielle Diskriminierungen durch die Behörden nicht aus. Würde man einen Markt nur dann als liberalisiert bezeichnen, wenn weder formelle noch materielle Diskriminierungen vorhanden sind, so wäre die vollständige 'Liberalisierung' ein nicht mehr realisierbarer Grenzfall.

Die Möglichkeit zu materiellen Diskriminierungen besteht, wenn den Behörden ein Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen eingeräumt wird. Solche Ermessensspielräume können aber nicht ausgeschlossen, sondern allenfalls reduziert werden, so daß eine vollständige Liberalisierung unter Ausschluß materieller Diskriminierungen praktisch nicht möglich ist.

1) Zur Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Diskriminierungen vergleiche Otto Gandenberger, Staatliche Handelsmonopole und gemeinsamer Markt, in: 'Finanz- und Geldpolitik im Umbruch', Festschrift für Robert Nöll von der Nahmer, Mainz 1969, S. 292: "Formelle Diskriminierungen liegen vor, wenn ausländische Anbieter oder Waren durch gesetzliche Vorschriften oder durch Verwaltungsanweisung gegenüber inländischen benachteiligt werden. Sie sind leicht nachzuweisen. Von materiellen Diskriminierungen spricht man hingegen, wenn die Benachteiligung nicht in Vorschriften, sondern in der Verwaltungspraxis zu finden ist. Sie sind naturgemäß viel schwerer nachweisbar."

Eine Liberalisierung des Baumarktes würde demnach voraussetzen, daß eine ausländische Bauunternehmung aufgrund der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs rechtlich zu den gleichen Bedingungen wie eine inländische Unternehmung Bauleistungen in der Bundesrepublik anbieten kann.

2.12 Unterschiedliche Behandlung der Bauimporte nach Herkunftsland, Art der Auslandstätigkeit und Auftragsart

Bei der Untersuchung des gegenwärtigen Standes der Liberalisierung auf dem Bauparkt der Bundesrepublik sind drei Gesichtspunkte zu beachten:

- a) Der Grad der Liberalisierung unterscheidet sich zunächst nach dem Herkunftsland der Bauunternehmung, das heißt danach, ob die Unternehmung aus einem EWG-Mitgliedsland oder aus dem übrigen Ausland kommt. Es soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß die Frage formeller Diskriminierungen sich für Bauunternehmen aus der EWG praktisch nicht mehr stellt. Für diese Unternehmen ist der Marktzugang liberalisiert, so daß sich die folgenden Ausführungen hauptsächlich auf Bauunternehmen beziehen, die aus nicht zur EWG gehörenden Ländern kommen.
- b) Außerdem werden verschiedene gesetzliche Regelungen angewendet, je nachdem, ob es sich um Importe von Bauleistungen im Wege des Dienstleistungsverkehrs oder durch Gründung einer Zweigniederlassung handelt. Die Unterscheidung zwischen der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienst-

leistungsverkehr ist insbesondere im Hinblick auf die von der EWG erlassenen Richtlinien zur Liberalisierung des Bau-marktes von Bedeutung. Beide Begriffe sollen daher in dieser Arbeit entsprechend der Systematik des EWG-Vertrages verwendet werden.

Unter einer Niederlassung ist dabei die Gründung einer Tochtergesellschaft ebenso zu verstehen wie die Eröffnung einer Zweigniederlassung oder Agentur. Während eine Tochtergesellschaft rechtlich selbständig ist, steht eine Zweigniederlassung oder Agentur sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Hauptniederlassung.¹⁾

Eine Tochtergesellschaft gilt aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit als Inländer, während Zweigniederlassungen und Agenturen als Ausländer angesehen werden.²⁾

Wird der ausländische Anbieter im Wege des Dienstleistungsverkehrs³⁾ tätig, so vollzieht sich der Leistungsaustausch über die Grenze hinweg. Beim Dienstleistungsverkehr handelt es sich also um den grenzüberschreitenden Austausch von Leistungen, wobei es charakteristisch ist, daß der Anbieter

1) Vergleiche Ulrich Everling, Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt, Berlin und Frankfurt 1963, S. 18.

2) Vergleiche Brüggemann-Würdinger, Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Berlin 1967, 1. Band, Anmerkung 1 zu Paragraph 13b, S. 249.

3) Der Begriff der Dienstleistungen wird in Artikel 60 des EWG-Vertrages definiert; als solche sind insbesondere gewerblich kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten anzusehen.

'vorübergehend' in einem anderen Staat tätig wird.¹⁾

Gerade bei Bauleistungen ist es jedoch schwierig, zwischen dem reinen Dienstleistungsimport und der Gründung von Zweigniederlassungen zu unterscheiden.

Unter einem reinen Dienstleistungsimport wäre der Fall zu verstehen, daß sämtliche zur Baudurchführung benötigten Leistungen aus dem Ausland importiert werden. Da die Bauindustrie aber auch bei einem nur temporären Markteintritt bereits gezwungen ist, eine Produktionsstätte im Ausland zu errichten, kann dies nie der Fall sein. Auch beim Dienstleistungsimport ist die ausländische Bauunternehmung auf inländische Produktionsfaktoren angewiesen. So wird sie zum Beispiel Baustoffe im Inland einkaufen, die Energieversorgung von dort beziehen und unter Umständen auch einheimische Arbeitskräfte beschäftigen.

Umgekehrt werden auch bei der Gründung einer Zweigniederlassung durchaus noch Dienstleistungen aus dem Ausland importiert, wie etwa die Tätigkeit des leitenden Personals der Niederlassung, eventuell auch technische Dienstleistungen, wie die Bauplanung und die Konstruktion. Bei der Unterscheidung zwischen dem Import von Dienstleistungen und der Gründung einer Zweigniederlassung nur auf das Kriterium der 'vorübergehenden' Tätigkeit abzustellen, erscheint unbefriedigend. Bei der Abgrenzung sollten daher ökonomische Kriterien stärker mit berücksichtigt werden.²⁾

1) Es soll darauf hingewiesen werden, daß der im EWG-Vertrag verwendete Begriff der Dienstleistungen insofern vom nationalökonomischen abweicht, als für ihn der Grenzübertritt der Leistung entscheidend ist. Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 6.

2) Vergleiche hierzu auch Ulrich Everling, a.a.O., S. 19.

Solche Kriterien sind etwa:

- der Anteil der einheimischen Arbeitnehmer an der Beschäftigtenzahl der ausländischen Bauunternehmung;
- die Abhängigkeit der im Ausland tätigen Mitarbeiter von Entscheidungen der Hauptniederlassung;
- die Zielsetzung der Unternehmung, das heißt, plant sie einen temporären oder einen auf Dauer gerichteten Markteintritt;
- die Ausrüstung des Bautrupps mit Maschinen könnte ebenfalls Aufschluß darüber geben, inwieweit es sich hier bereits um die Gründung einer Zweigniederlassung handelt.

Auch bei Berücksichtigung dieser Kriterien ist die Unterscheidung zwischen dem Dienstleistungsimport und der Gründung einer Niederlassung aber häufig noch willkürlich.

- c) Der Grad der Liberalisierung differiert auch danach, ob es sich um private oder öffentliche Nachfrager nach importierten Bauleistungen handelt. Bei den öffentlichen Bauaufträgen besteht die Möglichkeit, daß zusätzliche formelle Diskriminierungen ausländischer Anbieter in der Verdingungsordnung für Bauleistungen enthalten sind. Hierbei wird auch zu prüfen sein, inwieweit die neuen EWG-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge im gemeinsamen Markt eine echte Liberalisierung des Marktzugangs mit sich bringen. Außerdem stellt sich bei den öffentlichen Aufträgen noch zusätzlich die Frage der materiellen Diskriminierungen, so daß trotz einer formellen Liberalisierung ausländischen Anbietern der Markteintritt unmöglich gemacht werden kann.

2.2 Formelle Benachteiligungen ausländischer Bauunternehmen

2.21 Allgemeine Vorschriften

2.211 Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen

Da eine exportierende Bauunternehmung in jedem Fall gezwungen ist, ihre Leistungen im Ausland zu erstellen, wird sie in der Regel auch Arbeitnehmer aus dem Herkunftsland in die Bundesrepublik mitbringen wollen. Es würde eine erhebliche Benachteiligung für den ausländischen Anbieter darstellen, wenn er auf sein geschultes Personal verzichten und neue Arbeitskräfte in der Bundesrepublik anwerben müßte. Er ist rechtlich nur dann den Inländern gleichgestellt, wenn er seine Produktionsfaktoren - hier die Arbeitskräfte - ohne Behinderung importieren kann. Eine Liberalisierung beinhaltet also auch die Beseitigung aller Hindernisse, die dem freien Personenverkehr beziehungsweise der Freizügigkeit entgegenstehen.¹⁾

Will ein Ausländer in der Bundesrepublik tätig werden, so benötigt er eine Arbeitserlaubnis²⁾, die ihrerseits wieder das Vorliegen einer Aufenthaltsgenehmigung³⁾ voraussetzt.

-
- 1) Vergleiche H. von der Groeben und H. von Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, 2 Bände, Baden-Baden/Bonn/Frankfurt 1958, Band 1, S. 187.
 - 2) Vergleiche Paragraph 19 Absatz 1 des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969, Bundesgesetzblatt I, S. 586.
 - 3) Vergleiche Paragraph 2 Absatz 1 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 353, und Bundesgesetzblatt III, S. 2600.

Die Aufenthaltserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer¹⁾ wird vom zuständigen Ausländeramt ausgestellt, ihre Erteilung nimmt in der Regel mehrere Wochen in Anspruch. Dies gilt vor allem dann, wenn die Arbeitnehmer aus einem Ostblockland stammen. Für Arbeitnehmer aus diesen Ländern werden Aufenthaltsgenehmigungen grundsätzlich nur zu Ausbildungs- und Fortbildungszwecken erteilt. Über Ausnahmefälle muß die zuständige Bezirksregierung entscheiden, so daß sich die Bearbeitungsdauer unter Umständen noch erheblich verlängern kann. Die langen Bearbeitungszeiten bedeuten einen zusätzlichen Wettbewerbsnachteil für die ausländischen Unternehmen, da sie eine Verzögerung des Baubeginns beziehungsweise eine Nichteinhaltung der Fertigstellungstermine mit sich bringen können.

So wurde es zum Beispiel von der polnischen Firma 'Budimex' beklagt, daß sie ihren Netzplan beim Bau des Lüneburger Kurzentrums nicht einhalten konnte, weil die schleppende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis dazu führte, daß die Arbeiter nur noch in unkalkulierbaren Abständen in der Bundesrepublik eintrafen.²⁾

1) Die Aufenthaltsgenehmigung für die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit wäre nur dann erforderlich, wenn der Ausländer im Auftrag einer ausländischen Unternehmung eine Niederlassung in der Bundesrepublik in Form einer Personengesellschaft gründen soll. Der Ausländer würde in diesem Fall als Gesellschafter der deutschen Niederlassung eine selbständige Arbeit ausüben. Ihm würde eine Aufenthaltsgenehmigung dann erteilt, wenn er einen Arbeitsvertrag mit der ausländischen Firma nachweisen kann.

2) Vergleiche Peter Schille, Die Polen kommen: Mit Schaufel und Kran ..., in: Zeit-Magazin, Nr. 5 vom 18. Februar 1972, S. 4.

Da der Ausländer auch keinerlei Rechtsansprüche auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis hat, kann die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen jederzeit durch Nichterteilen dieser Genehmigung unmöglich gemacht werden.

Liegt die Aufenthaltsgenehmigung vor, so muß noch die Arbeitserlaubnis beantragt werden. Diese wird nur dann gewährt, wenn die ausländische Bauunternehmung einen Vertrag über die Durchführung eines Bauvorhabens in der Bundesrepublik vorlegen kann. Will die ausländische Bauunternehmung als Subunternehmer einer deutschen Firma tätig werden, so überprüft das Arbeitsamt außerdem den zwischen diesen beiden Unternehmen abgeschlossenen Vertrag daraufhin, ob es sich um einen Werkvertrag handelt. Damit soll die Möglichkeit ausgeschlossen werden, daß ausländische Unternehmen nur scheinbar selbständig in der Bundesrepublik tätig werden, während sie in Wirklichkeit nur als Lieferanten von Arbeitskräften an deutsche Bauunternehmen dienen. Das Arbeitsamt kontrolliert daher, ob die beantragte Zahl von Arbeitskräften mit der Größe des geplanten Bauvorhabens übereinstimmt.

Das zuständige Arbeitsamt prüft auch, ob in dem jeweiligen Beruf nicht deutsche Arbeitslose vorhanden sind. In diesem Falle würde die Arbeitsgenehmigung für die Ausländer nicht erteilt. Diese Überprüfung kann ebenfalls eine zeitliche Verzögerung des Baubeginns mit sich bringen, wie es bei einem anderen Projekt der 'Budimex' der Fall war. "Das Landesarbeitsamt in Kiel mußte in der heimischen Branche herum-

horchen, ob es nicht deutsche Arbeitslose gebe, bevor es die Neulinge vom Osten zum westdeutschen Bauboom zuließ." ¹⁾

Die Erteilung der Arbeitsgenehmigung nimmt daher mindestens einige Wochen in Anspruch. Erklärt wird die lange Bearbeitungsdauer außerdem durch die zu geringe personelle Besetzung der Arbeitsämter; den langen Instanzenweg, falls Rückfragen bei den Landesarbeitsämtern oder der Bundesanstalt für Arbeit erforderlich werden, und durch eventuelle Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den Ausländerämtern.

Wird die Arbeitsgenehmigung erteilt, so gilt sie nur für den Bezirk des Arbeitsamtes, das sie ausgestellt hat, und zwar längstens für die Dauer von zwei Jahren. ²⁾ Will die ausländische Bauunternehmung in einem anderen Bezirk tätig werden, so muß sie neue Arbeitsgenehmigungen beantragen. Auch auf die Erteilung der Arbeitserlaubnis hat der Ausländer grundsätzlich keinen Rechtsanspruch.

Diese Vorschriften finden allerdings keine Anwendung, wenn die betreffende Bauunternehmung aus einem Mitgliedsland der EWG stammt. Seit dem 1. Januar 1970 benötigen Arbeitnehmer aus der EWG keine Arbeitserlaubnis mehr für eine Tätigkeit in der Bundesrepublik. Eine Aufenthaltserlaubnis muß zwar noch beantragt werden, doch hat der Arbeitnehmer einen

1) Dieter Vogt, Bautrupps aus dem Osten, Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 121, vom 27. Mai 1972.

2) Vergleiche Paragraph 3 und 4 der Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnisverordnung) vom 2. März 1971, Bundesgesetzblatt I, 1971, Nr. 17, S. 152.

Rechtsanspruch auf die Erteilung.¹⁾ Diese Aufenthaltsgenehmigungen werden jeweils für den Zeitraum von fünf Jahren ausgestellt und dann automatisch verlängert.

Für die Unternehmungen aus Nicht-EWG-Ländern stellt die Begrenzung der Arbeitsgenehmigung auf jeweils nur einen Bezirk jedoch eine formelle Diskriminierung dar. Durch diese Vorschrift wird das Angebot einer ausländischen Bauunternehmung, zumindest für einen bestimmten Zeitraum, regional begrenzt. Will sie in einem anderen Arbeitsamtsbezirk tätig werden, so muß sie zumindest eine erhebliche zeitliche Verzögerung bis zur Erteilung der Arbeitsgenehmigung in Kauf nehmen, während eine deutsche Unternehmung unmittelbar mit dem Bau beginnen könnte. Da eine möglichst kurze Bauzeit, das heißt auch eine sofortige Aufnahme der Baumaßnahmen für den Bauherrn in der Regel von größter Wichtigkeit ist, entstehen der ausländischen Bauunternehmung durch diese Vorschrift unter Umständen erhebliche Wettbewerbsnachteile.

2.212 Vorschriften in bezug auf die Sozialversicherung

In der Sozialversicherung werden bestimmte Arbeitnehmer²⁾ im Hinblick auf Krankheit, Unfall, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit zwangsversichert. Entsprechend dem Territorialitätsprinzip gilt die Versicherungspflicht für alle Arbeiter innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik, ohne

1) Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 5.

2) Versicherungspflichtig sind grundsätzlich alle Arbeiter; Angestellte nur dann, wenn ihr Jahreseinkommen einen bestimmten Betrag nicht überschreitet.

Unterschied zwischen In- und Ausländern.¹⁾ Gleichzeitig können ausländische Arbeiter aber auch noch der Versicherungspflicht im Heimatland unterliegen, so daß sie die Beiträge zur Sozial- und Arbeitslosenversicherung doppelt zahlen müssen. Den ausländischen Bauunternehmen entstehen dadurch unmittelbar höhere Kosten in Form des Arbeitgeberanteils an der Sozialversicherung und in Form höherer Verwaltungskosten. Darüber hinaus sind zusätzliche Lohnkosten zu berücksichtigen, falls die Versicherungsbeiträge ganz oder teilweise auf die Bauunternehmung zurückgewälzt werden. Um diese doppelte Belastung mit Versicherungsbeiträgen zu vermeiden, wurden von der Bundesrepublik mit einer Reihe von Staaten Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen.²⁾ Besteht ein solches Abkommen mit dem Herkunftsland des Arbeitnehmers, so unterliegt er meist für einen begrenzten Zeitraum (in der Regel zwei Jahre) der heimischen Versicherung auch dann weiter, wenn er in der Bundesrepublik tätig wird. Bleibt er für längere Zeit im Inland, so kann er die gegenüber der deutschen Sozialversicherung erworbenen Ansprüche mit den Ansprüchen gegenüber der Sozialversicherung des Heimatlandes zusammenrechnen.

Entsprechende Regelungen gelten vor allem für die Arbeitnehmer aus den EWG-Mitgliedsländern.³⁾

- 1) Das Territorialitätsprinzip wird nicht explizit in der Reichsversicherungsordnung erwähnt, doch geht das deutsche Sozial- und Arbeitslosenversicherungsrecht von diesem Prinzip aus. Vergleiche Georg Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band I, Tübingen 1965, S.399ff.
- 2) Eine Aufstellung der zur Zeit gültigen Abkommen findet sich in: Reichsversicherungsordnung-Gesamtkommentar, Anmerkung II,7 zu Paragraph 157 der Reichsversicherungsordnung.
- 3) Vergleiche die Verordnung Nummer 3 EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nummer 30 vom 16. Dezember 1958, S. 561 ff. in der Neufassung vom 1. Januar 1965.

Von den osteuropäischen Ländern wurde ein Abkommen lediglich mit Jugoslawien abgeschlossen.¹⁾ Durch die Doppelzahlung der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich also für die Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern eine zusätzliche Kostenbelastung. Man kann hier insofern von einer Benachteiligung sprechen, als die deutschen Unternehmen und auch die Bauunternehmen aus solchen Ländern, mit denen Sozialversicherungsabkommen bestehen, diese zusätzlichen Belastungen nicht zu tragen haben. Die Erhöhung der Lohnnebenkosten im Vergleich zu den Konkurrenten erschwert den osteuropäischen Bauunternehmen damit den Marktzugang.

Es muß allerdings einschränkend bemerkt werden, daß die Abführung der Versicherungsbeiträge der ausländischen Unternehmen nur sehr mangelhaft durch die zuständigen Stellen kontrolliert werden kann. Es wird daher immer wieder - zum Teil sicherlich berechtigt - der Vorwurf erhoben, daß die ausländischen Unternehmungen diese Bestimmungen nicht einhalten würden.²⁾ Eine Umgehungsmöglichkeit dürfte langfristig jedoch nur für kleinere Bauunternehmen bestehen, die gelegentlich Bauaufträge in der Bundesrepublik durchführen. Die Tätigkeit einer größeren Unternehmung mit einer deutschen Niederlassung dürfte dagegen kaum der Aufmerksamkeit der Krankenkassen entgehen. Die ausländischen Bauunternehmen müssen außerdem bei der Durchführung öffentlicher Bau-

-
- 1) Vergleiche das Deutsch-Jugoslawische Abkommen über die soziale Sicherheit vom 12. Oktober 1968, in: Bundesgesetzblatt II, 1969, S. 1438 ff.
 - 2) Vergleiche Hans Jürgensen, Bauen - ideologisch gesehen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 232, vom 7. Oktober 1971, S. 13; ebenso Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 216, vom 18. Juli 1971, S. 19.

aufträge Unbedenklichkeitserklärungen der Krankenkassen vorlegen.

Man kann daher in dieser Arbeit durchaus davon ausgehen, daß die Verpflichtung zur Doppelzahlung der Sozialversicherungsbeiträge nicht nur formell besteht, sondern daß sie auch zu effektiven Kostenerhöhungen für die betroffenen Unternehmen führt. Es ist demnach zu prüfen, inwieweit diese Benachteiligung für Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern zu beseitigen wäre.¹⁾

2.213 Zölle bei Fertighausimporten

Der EWG-Außenzoll für "zerlegbare Holzkonstruktionen" gilt für den Import von Fertigteilen, die zum Hausbau verwendet werden sollen. Der Zollsatz beträgt seit dem 1. Januar 1972 sieben Prozent des Einfuhrwertes. Dieser Satz gilt einheitlich gegenüber allen Nicht-EWG-Ländern. Er bezieht sich auf Fertighäuser, die hauptsächlich aus Holz bestehen.²⁾

Aufgrund des Zolls verteuern sich die Fertighausimporte, die hauptsächlich aus den skandinavischen Ländern kommen. Die Erhebung des Zolls stellt für die ausländischen Anbieter eine formelle Benachteiligung gegenüber den Inländern dar. Die dem ausländischen Fertighausproduzenten entstehenden Wettbewerbsnachteile wiegen um so schwerer, als der Import von Fertighäusern ohnehin durch die hohen Transport-

1) Vergleiche dazu Abschnitt 3.3 dieser Arbeit.

2) Vergleiche Deutscher Gebrauchs-Zolltarif Nummer 44.23.B über die Einfuhr von Bautischler- und Zimmermannsarbeiten sowie zerlegbarer Holzkonstruktionen.

kosten stark beeinträchtigt wird. Die zusätzliche Verteuerung der Fertighäuser durch den Zoll kann daher schon bei einem relativ geringen Zollsatz zu einer solchen Verschlechterung der Wettbewerbssituation des Ausländers führen, daß ihm der Markteintritt unmöglich gemacht wird.

2.214 Steuerrechtliche Vorschriften

Je nach der Rechtsform unterliegen die ausländischen Unternehmen in der Bundesrepublik entweder der Einkommen- oder der Körperschaftsteuer. Sie sind `u n b e s c h r ä n k t` steuerpflichtig, wenn die Kapitalgesellschaft ihren Sitz oder die Geschäftsleitung im Inland hat,¹⁾ beziehungsweise wenn die Inhaber von Personengesellschaften ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik haben.²⁾

Überweisen die Gesellschaften ihre Gewinne an die Muttergesellschaft im Ausland, so unterliegen die Gewinne grundsätzlich auch dort noch einmal der Besteuerung, sofern keine Doppelbesteuerungsabkommen bestehen.

-
- 1) Vergleiche Paragraph 1 Absatz 1 Ziffer 1 des Körperschaftsteuergesetzes. Die unbeschränkte Steuerpflicht bedeutet, daß das Unternehmen auch seine im Ausland erzielten Gewinne in der Bundesrepublik Deutschland versteuern muß. Es besteht für diese Gewinne jedoch eine Anrechnungsmöglichkeit für bereits im Ausland gezahlte Steuern nach Paragraph 19a des Körperschaftsteuergesetzes. Eine Doppelbesteuerung von im Ausland erzielten Gewinnen kommt daher nur insoweit in Betracht, als die ausländischen Steuersätze unter denen der Bundesrepublik liegen.
 - 2) Vergleiche Paragraph 1 des Einkommensteuergesetzes. Nach Paragraph 14 des Steueranpassungsgesetzes wird jeder Aufenthalt im Inland von mehr als sechs Monaten Dauer zu einem die unbeschränkte Steuerpflicht begründenden Aufenthalt. Auch hier besteht jedoch für im Ausland erzielte Einkommen die Möglichkeit der Anrechnung von im Ausland gezahlten Steuern nach Paragraph 34c des Einkommensteuergesetzes.

Werden die Bauunternehmungen im Wege des Dienstleistungsimports in der Bundesrepublik tätig, so unterliegen sie **b e s c h r ä n k t** der Einkommen- und Körperschaftsteuer, das heißt nur mit ihren inländischen Einkünften.¹⁾ Die ausländischen Unternehmen müssen ihre im Inland erzielten Gewinne also auch dann versteuern, wenn sie keine Niederlassung besitzen, sondern nur Dienstleistungen in die Bundesrepublik importieren. Da im Fall des Dienstleistungsimports das Bauunternehmen seinen Sitz im Ausland beibehält, unterliegt es auch der ausländischen Besteuerung, so daß sich auch hier die Frage der Doppelbesteuerung ergibt.

Ausländische Bauunternehmen unterliegen außerdem der deutschen Mehrwertsteuer, jedoch nur mit ihren inländischen Umsätzen. Dies gilt auch für Bauleistungen, da nach dem Bestimmungslandprinzip die Leistungen mit der Umsatzsteuer des Landes belastet werden, in dem sie verbraucht werden.²⁾

1) Vergleiche Paragraph 1 Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes und Paragraph 2 des Körperschaftsteuergesetzes. Zum Begriff der "inländischen Einkünfte" siehe auch Paragraph 49 des Einkommensteuergesetzes. Danach gelten als inländische Einkünfte unter anderem die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, wenn im Inland eine Betriebsstätte unterhalten wird. Betriebsstätten in diesem Sinne sind nach Paragraph 16 des Steueranpassungsgesetzes auch ein Bauhof oder eine Baubude, wenn die Durchführung der Bauarbeiten voraussichtlich länger als sechs Monate in Anspruch nehmen wird. Dagegen liegt eine Definition des Steueraussschusses der OECD vor, die inzwischen auch in einigen Doppelbesteuerungsabkommen der Bundesrepublik angewendet wurde. Danach handelt es sich um eine Betriebsstätte erst dann, wenn die Bauausführung länger als zwölf Monate in Anspruch nimmt. Vergleiche hierzu Bühler-Paulick, Anmerkung 9 zu Paragraph 49 des Einkommensteuergesetzes, und K. Bartholdy, G. Seidler, H. Wilhelm, Zweigbetriebe, Niederlassungen und Beteiligungen im Ausland, München 1963, S. 291 f.

2) Vergleiche Rädler-Raupach, Deutsche Steuern bei Auslandsbeziehungen, München und Berlin 1966, S. 106.

Die Frage der Doppelbesteuerung stellt sich daher bei der Umsatzsteuer nicht.

Um die hemmenden Wirkungen der Doppelbesteuerung auf den Außenhandel abzubauen, hat die Bundesrepublik mit einer ganzen Reihe von Ländern - vor allem mit den westlichen Nachbarländern - Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart, durch die eine Doppelbelastung der Einkünfte und Gewinne mit Steuern vermieden werden soll.¹⁾

Falls solche Abkommen vorliegen, können die ausländischen Unternehmen die in der Bundesrepublik gezahlten Steuern auf ihre im Heimatland zu zahlenden Steuern anrechnen, oder sie unterliegen von vornherein nur der Besteuerung des Heimatlandes. Im Hinblick auf die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen kann also gesagt werden, daß Unternehmen aus den westlichen Industrieländern gegenüber den inländischen nicht benachteiligt werden.

Dagegen wird der Import von Bauleistungen aus osteuropäischen Ländern gegenwärtig noch durch die Doppelbesteuerung behindert. Hier bahnt sich in jüngster Zeit jedoch ein Wandel an, nachdem die Bundesregierung mit einigen sozialistischen Ländern Verhandlungen über den Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen aufgenommen hat.²⁾ Die Abkommen mit Polen und Rumänien sind bereits paraphiert, der genaue Text wird jedoch erst nach Beratung des Kabinetts über die Ab-

-
- 1) Doppelbesteuerungsabkommen bestehen praktisch mit allen westlichen Industrieländern. Ein Verzeichnis der zur Zeit bestehenden Abkommen findet sich bei Bühler-Paulick, a.a.O., Anmerkung 25 zum Abschnitt "Allgemeines über Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz".
 - 2) Vergleiche Helmut Debatin, Die Revision der internationalen Steuerabkommen, in: Blick durch die Wirtschaft vom 11.12.1972, S. 3.

kommen im Laufe des Jahres 1973 bekanntgegeben. Es wurde aber vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen bereits erklärt, daß in diesen Abkommen vor allem Steuerfragen behandelt werden, die für im Ausland tätige Bauunternehmen von Interesse sind.¹⁾

Es kann hier also noch nicht geprüft werden, ob die neuen Steuerabkommen zu einer vollständigen Beseitigung der Doppelbesteuerung bei der Tätigkeit osteuropäischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik führen. Von einer rechtlichen Diskriminierung ausländischer Anbieter durch steuerliche Benachteiligung kann jedoch nicht mehr gesprochen werden, seitdem die Bundesregierung bemüht ist, die hemmenden Wirkungen der Doppelbesteuerung auf Importe von Bauleistungen generell abzubauen.

Auch wenn hier keine formelle Diskriminierung mehr vorliegt, so wird im Rahmen dieser Arbeit doch noch zu überlegen sein, auf welche Weise die steuerlichen Fragen bei Bauleistungsimporten am besten gelöst werden könnten.²⁾

2.215 Die Genehmigungspflicht nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung

Gründet eine ausländische Bauunternehmung eine Niederlassung in der Bundesrepublik in der Form einer Kapitalgesellschaft, so bedarf sie dafür keiner besonderen Erlaubnis. Ein ausreichender Gläubigerschutz scheint in diesem Fall durch die Gründungsvorschriften des deutschen Aktienrechts gewährleistet.

1) Vergleiche: Doppelbesteuerungsabkommen mit Polen unterzeichnet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 294 vom 19.12.1972 S. 4, und: Mehr Konkurrenz aus dem Osten, in: Wirtschaftswoche Nr. 49 vom 8.12.1972, 26. Jahrgang, S. 70.

2) Siehe unten Abschnitt 3.5 dieser Arbeit.

Hat die ausländische Unternehmung aber die Rechtsform einer juristischen Person und will sie eine Zweigniederlassung oder Agentur in der Bundesrepublik eröffnen, das heißt eine Niederlassung ohne eigene Rechtspersönlichkeit gründen, so bedarf sie dafür der Genehmigung des Wirtschaftsministeriums des betreffenden Bundeslandes nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung. Dies gilt auch für den Fall, daß eine ausländische Kapitalgesellschaft im Rahmen des direkten Dienstleistungsimports in der Bundesrepublik tätig werden will. Die Genehmigung ist ebenso erforderlich, wenn die ausländische Kapitalgesellschaft sich an einer inländischen Personengesellschaft beteiligen will.¹⁾ Die Genehmigungspflicht gilt jedoch nicht für ausländische juristische Personen aus den EWG-Ländern.

Die Genehmigung nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung darf den ausländischen Unternehmen nur dann versagt werden, wenn durch ihre Tätigkeit das "öffentliche Interesse" geschädigt wurde.²⁾ Das Gesetz nennt hierfür zwei Beispiele: die Genehmigung darf zum einen dann nicht erteilt werden, wenn der Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht eingehalten wird, das heißt, wenn deutsche Unternehmen nicht in entsprechendem Maße im Herkunftsland des Antragstellers tätig werden

-
- 1) Vergleiche Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, Kommentar zur Gewerbeordnung, 12. Auflage, München 1969, Anmerkung 6 und 7 zu Paragraph 12 der Gewerbeordnung.
 - 2) Vergleiche Begründung der Neufassung des Paragraph 12 der Gewerbeordnung in den Bundestags-Drucksachen IV/5290, S. 2. Aus der Formulierung "... die Genehmigung darf nur dann versagt werden, wenn ...", kann gefolgert werden, daß ausländische juristische Personen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung haben. Vergleiche Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, a.a.O., Anmerkung 9 zu Paragraph 12 der Gewerbeordnung.

können.¹⁾ Zum anderen ist das öffentliche Interesse dann verletzt, wenn das ausländische Unternehmen nicht über Kapital in der Höhe verfügt, wie dies bei vergleichbaren inländischen Unternehmen der Fall ist.²⁾

Sinn dieser Vorschrift ist es, zu vermeiden, daß deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden, indem ausländische Unternehmen zwar in der Bundesrepublik arbeiten, deutsche Unternehmen aber keine entsprechende Tätigkeit im Ausland ausüben können. Außerdem sollen durch dieses Gesetz die inländischen Gläubiger geschützt und Umgehungen der Gründungsvorschriften bei Kapitalgesellschaften unmöglich gemacht werden. Es bestünde ohne diese Vorschrift die Möglichkeit, daß deutsche Unternehmen ihre Gesellschaft nach den weniger strengen Vorschriften eines anderen Landes gründen und dann über Zweigniederlassungen in der Bundesrepublik tätig werden.

Man kann daher die Vorschrift des Paragraphen 12 der Gewerbeordnung auch nicht als formelle Diskriminierung ausländischer Unternehmen ansehen, da sie grundsätzlich nicht dazu dienen soll, ausländische Konkurrenten vom Markt fernzuhalten oder gegenüber inländischen Konkurrenten zu benachteiligen. Da außerdem die Genehmigung nur bei Vorliegen bestimmter, objektiver Kriterien verweigert werden darf, ist eine Diskriminierung durch entsprechende Ermessensentschei-

1) Vergleiche Paragraph 12, Absatz 2, Satz 1 der Gewerbeordnung.

2) Vergleiche Paragraph 12, Absatz 2, Satz 2 der Gewerbeordnung.

dungen nahezu ausgeschlossen. Die zuständige Behörde muß nachweisen, daß das öffentliche Interesse durch eine Tätigkeit der ausländischen Unternehmung geschädigt würde. Es werden auch keine unzumutbaren Forderungen an die ausländischen Unternehmen gestellt, die zu Errichtung künstlicher Handelshemmnisse führen würden. Die Genehmigung wird daher in aller Regel erteilt, wenn die Gläubiger der ausländischen Gesellschaft einen dem deutschen Recht entsprechenden Schutz genießen.¹⁾

Dennoch könnte durch diese Vorschrift der internationale Wettbewerb auf dem Baumarkt eingeschränkt werden. Dies ist dann zu befürchten, wenn der Grundsatz der Gegenseitigkeit streng angewendet wird. Die Gegenseitigkeit wird in der Regel zwar bei Baufirmen aus den westeuropäischen Ländern gegeben sein, nicht aber bei Bauunternehmen aus Osteuropa. In diesen Ländern können deutsche Bauunternehmen nur unter sehr schwierigen Umständen - wenn überhaupt - eine Zweigniederlassung gründen oder Bauleistungen importieren. Wird daher der Grundsatz der Gegenseitigkeit streng angewendet, so könnte ausländischen juristischen Personen aus diesen Ländern der Zugang zum deutschen Baumarkt verweigert werden, wenn diese über eine Zweigniederlassung, Agentur oder im Wege des direkten Bauleistungsimports in der Bundesrepublik tätig werden wollen. Es soll hier nur darauf hingewiesen werden, daß dies geschehen könnte. Ob es zweckmäßig ist, den Grundsatz der Gegenseitigkeit anzuwenden, wird in Abschnitt 3.6 dieser Arbeit geprüft.

1) Vergleiche "Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften im Gemeinsamen Markt", herausgegeben von der Association Européenne d'Etudes Juridiques et Fiscales, Baden-Baden 1964, S. 35.

2.22 Sonderbestimmungen für Unternehmen aus den EWG-Ländern

Für Bauunternehmen aus den EWG-Ländern besteht eine Reihe von Sonderregelungen, die zu einem liberalisierten Bau-
markt innerhalb der EWG führen sollen.

Kommt die Bauunternehmung aus einem EWG-Land, so kann sie entsprechend einer Richtlinie des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaften eine Niederlassung in der Bundesrepublik gründen, gleichgültig ob es sich um eine Personen- oder Kapitalgesellschaft handelt.¹⁾ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Beschränkungen abzubauen, die eine Schlechterstellung von Angehörigen eines anderen EWG-Landes gegenüber den Inländern mit sich bringen. Will zum Beispiel ein holländischer Bauunternehmer eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung in der Bundesrepublik gründen, so ist er seinen deutschen Konkurrenten ohne jede Benachteiligung gleichzustellen. Er hat bei der Gründung der Niederlassung lediglich die gleichen Vorschriften zu erfüllen wie ein deutscher Unternehmer, also etwa die Anmeldungen zum Handelsregister und beim Finanzamt sowie die Beachtung der Gründungsvorschriften entsprechend der jeweiligen Rechtsform. Zusätzliche Genehmigungen, wie etwa die Genehmigung nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung, braucht er nicht einzuholen.²⁾

1) Vergleiche Richtlinie des Rates Nr. 64/429/EWG vom 7. Juli 1964, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Juli 1964, 7. Jahrgang, Band II, 1, S. 1880.

2) Vergleiche Paragraph 12a der Gewerbeordnung zur Tätigkeit ausländischer juristischer Personen aus dem EWG-Bereich.

Ein Bauunternehmer aus der EWG kann seine Aufträge in der Bundesrepublik auch im Wege des Dienstleistungsverkehrs abwickeln, ohne eine Diskriminierung befürchten zu müssen.¹⁾

Er muß auch hier dem Inländer gleichgestellt werden, ebenso wie bei der Gründung einer Niederlassung. Dies gilt sowohl für die Vorschriften des Gewerberechts als auch für solche Bestimmungen, die zum Schutz vor ausländischer Konkurrenz oder im Interesse des Zahlungsbilanzausgleichs erlassen wurden.²⁾

Der Zugang zum deutschen Baumarkt kann damit für Firmen aus der EWG als voll liberalisiert bezeichnet werden. Eventuelle Benachteiligungen durch Doppelzahlungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kommen nicht in Frage, da mit den EWG-Ländern entsprechende Abkommen geschlossen wurden. Die Genehmigungspflicht nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung sowie die Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen entfallen ebenfalls.

Rechtliche Benachteiligungen gegenüber inländischen Anbietern bestehen damit für Bauunternehmen aus der EWG nicht mehr, so daß sie sich völlig gleichberechtigt um private Bauaufträge in der Bundesrepublik bewerben können.

1) Vergleiche Richtlinie des Rates Nr. 64/429/EWG, a.a.O.

2) Vergleiche Artikel 4, Absatz 1a und b der Richtlinie 64/429/EWG, a.a.O., S. 1882/64.

2.3 Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge

Die bisherigen Überlegungen gelten grundsätzlich für den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen, gleichgültig, ob es sich um öffentliche oder private Bauten handelt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, daß ausländische Anbieter bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge noch zusätzlichen Diskriminierungen ausgesetzt werden, so daß für sie der Marktzugang bei öffentlichen Aufträgen schwieriger wird als bei der Durchführung privater Bauvorhaben. Auch bei dieser Fragestellung ist wieder darauf zu achten, aus welchem Land die Bauunternehmung kommt, da eine Reihe von Sonderbestimmungen für Unternehmen aus den EWG-Ländern gelten. Mit Hilfe dieser Sonderregelungen möchte die EWG einen gemeinsamen Markt auch im Bereich der öffentlichen Bauaufträge verwirklichen. Zunächst soll jedoch dargestellt werden, inwieweit ausländische Anbieter allgemein bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge benachteiligt werden.

2.31 Bestehen formelle Diskriminierungen ausländischer Anbieter?

Die wenigen diskriminierenden Vorschriften, die der Teil A der Verdingungsordnung für Bauleistungen enthält,¹⁾ sind durch den sogenannten "Drei-Minister-Erlaß" aus dem Jahre 1960 aufgehoben worden.²⁾ Dieser Erlass stellt fest, daß der

1) Vergleiche VOB/A, Paragraph 8, Nr. 1, Satz 1, und Paragraph 9, Absatz 7.

2) Vergleiche Gemeinsames Rundschreiben vom 29. April 1960 des Bundesministers für wirtschaftlichen Besitz des Bundes, des Bundesministers für Wirtschaft sowie des Auswärtigen Amtes: "Berücksichtigung ausländischer Bewerber und ausländischer Erzeugnisse" (Ministerialblatt des Bundesministers für Finanzen 1960, S. 455), abgedruckt in: Ergänzungen zu den VOB-Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, 2. Auflage, Düsseldorf 1964, S.57 f.

Bezug ausländischer Erzeugnisse aus handels- und konjunkturpolitischen Gründen erwünscht sei. Er bestimmt ausdrücklich, daß "... Angebote ausländischer Bewerber ebenso wie alle anderen Angebote, jedoch unter Beachtung der Richtlinien für bevorzugte Bewerber, zu werten (sind)".¹⁾ Der Erlass bringt außerdem die Aufhebung des Beschaffungsgrundsatzes der Gegenseitigkeit, nach dem Güter und Dienstleistungen nur dann importiert werden durften, wenn das Ausland den Export deutscher Waren in entsprechendem Maße gestattete. Damit wurde eine zusätzliche Beschränkung des internationalen Wettbewerbs aufgehoben.

Der Teil A der Verdingungsordnung für Bauleistungen wird zur Zeit überarbeitet. Es kann damit gerechnet werden, daß die neue Fassung der VOB/A keinerlei diskriminierende Textstellen mehr enthalten wird, das heißt, daß die im "Drei-Minister-Erlass" zum Ausdruck kommende Gleichstellung der in- und ausländischen Anbieter direkt in die VOB übernommen wird.²⁾

So bestimmt zum Beispiel der Paragraph 8 Absatz 1 des neuen Entwurfes, daß bei öffentlicher Ausschreibung die Unterlagen an alle Bewerber abzugeben sind, während sie nach der alten Fassung nur an inländische Bewerber abzugeben waren.³⁾ Auch die bisher in Paragraph 9 Absatz 7 der VOB/A

1) "Drei-Minister-Erlass", a.a.O., Absatz 4 Satz 2.

2) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, a.a.O., S. 186.

3) Vergleiche VOB/A Gegenüberstellung der Fassung 1952 - Neufassungsentwurf - Erwägungsgründe, zusammengestellt vom Deutschen Verdingungsausschuß für Bauleistungen, Arbeitsausschuß VOB/A, Stand: 1. Februar 1972, Blatt 1 zu Paragraph 8 VOB/A.

enthaltene Diskriminierung ausländischer Stoffe oder Bauteile wird in der neuen Fassung entfallen.¹⁾

Allgemein kann man sagen, daß ausländische Anbieter bei der Durchführung von öffentlichen Bauaufträgen in der Bundesrepublik keinen zusätzlichen formellen Diskriminierungen unterliegen. Es gelten hier allenfalls die oben bereits genannten Benachteiligungen, die auch bei der Durchführung privater Bauaufträge auftreten. Unabhängig vom Herkunftsland der jeweiligen Bauunternehmung ist also festzuhalten, daß der Zugang zum öffentlichen Baumarkt der Bundesrepublik insoweit als liberalisiert bezeichnet werden kann.

2.32 Bestehen materielle Diskriminierungen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge an Ausländer?

Aufgrund der formellen Liberalisierung bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge wäre zu erwarten, daß ein nicht geringer Teil der öffentlichen Aufträge an ausländische Bauunternehmen vergeben wird, da die Baupreise in der Bundesrepublik im allgemeinen über denen des benachbarten Auslands liegen. Der Anteil der ausländischen Unternehmen an öffentlichen Aufträgen müßte zumindest dem an privaten Bauaufträgen entsprechen, zumal da öffentliche Aufträge wegen ihrer stärkeren Publizität und ihrer Größe eher für den Auslandsbau geeignet sind. Für die Bundesrepublik liegen nun zwar keine exakten Zahlen über den Anteil ausländischer Unternehmen an öffentlichen Bauaufträgen vor, doch wird man

1) Vergleiche VOB/A Gegenüberstellung ..., a.a.O., Blatt 8 zu Paragraph 9 VOB/A.

davon ausgehen können, daß öffentliche Aufträge fast ausschließlich an nationale Interessenten vergeben werden.¹⁾

Die Ursache dieser geringen Berücksichtigung ausländischer Anbieter mag zum Teil in einer protektionistischen Mentalität der Vergabebeamten liegen. So werden gegen die Vergabe öffentlicher Aufträge an Ausländer alle Argumente angeführt, die allgemein die Schädlichkeit und die Gefahren des Außenhandels begründen sollen, wie etwa die Gefährdung heimischer Arbeitsplätze, der Schutz vor Dumpingpreisen, die Inanspruchnahme knapper Devisen und vieles mehr.²⁾ Auch spielt die verfehlte Ansicht eine Rolle, daß bei der Vergabe des Auftrages an eine inländische Unternehmung ein Teil der ausgegebenen Gelder wieder in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen an die öffentliche Hand zurückfließt.³⁾ Die falsche Übertragung einzelwirtschaftlicher Vorstellungen auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge führt zu dieser Auffassung.

-
- 1) In Frankreich wurden im Jahre 1967 ganze 0,999 Prozent der gesamten öffentlichen Aufträge an Ausländer vergeben. (Diese Zahl bezieht sich allerdings auf alle öffentlichen Aufträge, also nicht nur auf Bauleistungen.) Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist dazu der Meinung, daß die Verhältnisse in den übrigen Mitgliedstaaten den französischen durchaus entsprechen. Vergleiche "Die Industriepolitik der Gemeinschaft", Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970, S. 132.
 - 2) Vergleiche Erich Welter, Der Staat als Kunde, Heidelberg 1960, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Welter gibt in dem Kapitel "Beschaffungsprotektionismus" (S.288 ff.) eine ausführliche Darstellung dieser Argumente.
 - 3) Vergleiche Welter, a.a.O., S. 323, der folgendes Beispiel anführt: Der Bau eines Finanzamtes in Bayern durch eine badische Firma wurde vom bayerischen Finanzminister abgelehnt, obwohl die badische Firma die nächstgünstige bayerische Firma um 15.000 DM unterboten hatte. Begründet wurde dieser Entschluß damit, daß die Gewerbesteuer-einnahmen aus diesem Auftrag in Bayern bleiben sollten.

Diese protektionistische Haltung kann immer dann zu Diskriminierungen führen, wenn die Behörden über einen Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen verfügen. In diesen Fällen besteht die Möglichkeit zu materiellen Diskriminierungen. Dieser Machtbefugnis der Behörden ist viel schwieriger beizukommen, als den formellen Diskriminierungen, weil sie "... ungezählte Vorwände zur Verfügung (hat), um ausländische Bieter von Ausschreibungen praktisch auszuschließen, indem sie entweder typische Inlandsprodukte ausschreibt oder indem sie auf besondere technische Bedürfnisse oder auf die Notwendigkeit hinweist, Nachlieferungen zu sichern, oder indem sie sich darauf beruft, es sei unmöglich, die Lieferfähigkeit und Zuverlässigkeit der ausländischen Anbieter zu überprüfen."¹⁾

Trotz der formellen Liberalisierung ermöglichen demnach die Ermessensentscheidungen unsichtbare Diskriminierungen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge. "Der Ermessensspielraum kann systematisch und unerkannt zum Ausschluß ausländischer Bewerber benutzt werden."²⁾

Solche Ermessensspielräume bestehen auch bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben in der Bundesrepublik. Beispielsweise seien hier nur folgende Vorschriften angeführt: Nach der VOB/A soll den Zuschlag das Angebot erhalten, "... das unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte als das annehmbarste erscheint."³⁾

1) Vergleiche Erich Welter, a.a.O., S. 300.

2) Elke Schmitz, Das Recht der öffentlichen Aufträge im Gemeinsamen Markt, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 57, Baden-Baden 1972, S. 136.

3) Vergleiche Paragraph 25 der VOB/A.

Da der öffentliche Auftraggeber aber nicht gezwungen ist, bereits in der Ausschreibung anzugeben, auf welche Kriterien er besonderen Wert legt, besteht die Möglichkeit, durch eine entsprechende Gewichtung der zu beurteilenden Merkmale unliebsame Bewerber auszuschalten.

Ein Ermessensspielraum besteht ebenfalls bei der Beurteilung der Frage, ob der ausländische Anbieter die Gewährleistungsansprüche erfüllt. So wird im "Drei-Minister-Erlass" lediglich darauf hingewiesen, daß insbesondere bei ausländischen Anbietern auf die Sicherung der Gewährleistungsansprüche zu achten ist.¹⁾ Da aber nicht gesagt wird, wann diese Ansprüche als gesichert anzusehen sind, bleibt die Entscheidung hierüber dem Ermessen des Vergabebeamten überlassen.

Solche Ermessensspielräume wird es auch nach Verabschiedung der neuen VOB/A noch geben, so daß materielle Diskriminierungen ausländischer Anbieter auch weiterhin möglich sein werden. Es muß sogar damit gerechnet werden, daß diese Ermessensspielräume teilweise noch größer werden, da die Vergabebehörden immer häufiger zur freihändigen Vergabe und zur beschränkten Ausschreibung übergehen, während ein Rückgang der mit weniger Entscheidungsfreiheit ausgestatteten öffentlichen Ausschreibung zu verzeichnen ist.²⁾

1) Vergleiche "Drei-Minister-Erlass", a.a.O., Absatz 4b.

2) Vergleiche Elke Schmitz, a.a.O., S. 136.

Einzelne materielle Diskriminierungen können in dieser Arbeit zwar nicht nachgewiesen werden, doch läßt allein der verschwindend kleine Teil der an Ausländer vergebenen öffentlichen Aufträge die Vermutung zu, daß solche Benachteiligungen auch in der Bundesrepublik ausgeübt werden. Die Liberalisierungsmaßnahmen hatten bisher keinerlei Einfluß auf den Ermessensgebrauch der nationalen Vergabebehörden.¹⁾ Solange gerade bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge die unmittelbar am Ort ansässigen Unternehmen von den Vergabebehörden nur allzuoft bevorzugt werden, kann man kaum darauf hoffen, daß sich die Einstellung dieser Behörden gegenüber ausländischen Anbietern in naher Zukunft wandeln wird. Der geringe Anteil ausländischer Bauunternehmen an öffentlichen Bauaufträgen läßt sich daher in der Bundesrepublik wie im Ausland sicherlich auch durch materielle Diskriminierungen auf Grund der Entscheidungsbefugnis der Verwaltung erklären.²⁾

2.33 Sonderbestimmungen für Unternehmen aus der EWG

2.331 Liberalisierungsmaßnahmen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge

Für Bauunternehmen aus den EWG-Ländern wurde durch die Verabschiedung der sogenannten "Liberalisierungsrichtlinie" durch den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften nach fast zehnjähriger Beratung die formelle Gleichstellung mit

1) Vergleiche Elke Schmitz, a.a.O., S. 136.

2) Vergleiche Pierre Pujade, "La Concurrence Dans Les Marchés Publics A L'Interieur Du Marche Commun", in: Rapports Présentés A L'Occasion Du Colloque International, XIIIième Congres Belge De La Route, Bouillon 1969, S. 5.

Inländern bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge erzielt.¹⁾ Entsprechend dieser Richtlinie werden für Zweigniederlassungen ebenso wie für Bauleistungsimporte aus der EWG Beschränkungen bei der Vergabe solcher Aufträge aufgehoben, die "... für Rechnung des Staates, seiner Gebietskörperschaften und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts auszuführen sind."²⁾ Entsprechend der Richtlinie sind die ausländischen Bewerber den inländischen in jeder Beziehung gleichzustellen, sie sollen zum Beispiel in gleichem Maße mit Krediten, Beihilfen und Zuschüssen bedacht werden wie die Inländer.³⁾

Die Richtlinie beseitigt alle formellen Diskriminierungen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften, sofern in den einzelnen Mitgliedstaaten solche Vorschriften bestehen. Es wird außerdem nachdrücklich darauf hingewiesen, daß auch alle Verwaltungspraktiken - also die materiellen Diskriminierungen - zu unterlassen sind.⁴⁾

Zumindest formell stehen daher dem internationalen Wettbewerb um öffentliche Bauaufträge innerhalb der EWG keine Behinderungen mehr entgegen.

1) Vergleiche Richtlinie des Rates Nr. 71/304/EWG vom 26. Juli 1971, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 14. Jahrgang, Nr. L 185 vom 16. August 1971, S. 1; im folgenden zitiert als 'Liberalisierungsrichtlinie'.

2) Vergleiche Artikel 1 der Liberalisierungsrichtlinie.

3) Vergleiche Artikel 3 Absatz 2a der Liberalisierungsrichtlinie.

4) Vergleiche Artikel 3 der Liberalisierungsrichtlinie.

2.332 Die Einschränkung materieller Diskriminierungen
durch Koordinierung der Vergaberichtlinien

"Die Liberalisierung der öffentlichen Aufträge kann nichts am Ermessensgebrauch der nationalen Vergabebehörden ändern. Dies kann allein durch eine systematische Rechtsangleichung der verschiedenen Vergabesysteme geschehen, die einheitliche Maßstäbe für den Ermessensgebrauch aufstellt."¹⁾

Diese Vereinheitlichung der Vergabesysteme zum Abbau materieller Diskriminierungen versuchte der Ministerrat durch den Erlass der sogenannten 'Koordinierungsrichtlinie'²⁾ zu erreichen.

Diese Richtlinie gilt für die Vergabe von Bauaufträgen durch den Staat, die Gebietskörperschaften und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Es besteht allerdings eine Reihe von Ausnahmen. So sind zum Beispiel die Verkehrsbetriebe sowie die Versorgungsbetriebe für Gas, Wasser und Elektrizität von der Richtlinie ausgenommen, da diese Unternehmen in den einzelnen Mitgliedsländern teils privat-, teils öffentlich-rechtlich organisiert sind. Die Richtlinie trifft auch nicht zu für Aufträge, die aufgrund eines besonderen Verfahrens einer internationalen Organisation vergeben werden, wie dies zum Beispiel bei Nato-Aufträgen der Fall ist.³⁾ Artikel 9 nennt darüber hinaus noch einige Sonderfälle, in denen die Aufträge ohne Beachtung der Richtlinie freihändig vergeben werden können.

1) Elke Schmitz, a.a.O., S. 136.

2) Vergleiche Richtlinie des Rates Nr. 71/305/EWG vom 26. Juli 1971, a.a.O.; im folgenden zitiert als 'Koordinierungsrichtlinie'.

3) Vergleiche Artikel 4 der Koordinierungsrichtlinie.

Die Richtlinie versucht, den internationalen Wettbewerb um öffentliche Bauleistungen vor allem durch folgende vier Grundsätze zu fördern:¹⁾

- a) Schaffung einer größeren Publizität für die Ausschreibungen;
- b) dem Verbot der Beschreibung technischer Merkmale mit diskriminierender Wirkung,
- c) der Bestimmung objektiver Teilnahmekriterien und
- d) der Einsetzung einer Kontrollinstanz in Form eines beratenden Ausschusses für öffentliche Bauaufträge.

ad a) Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, Bauaufträge im Werte von mehr als einer Million Rechnungseinheiten im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften auszuschriften.²⁾ Die Schwelle wurde relativ hoch angesetzt, da man von der Vermutung ausging, daß für kleinere Aufträge ohnehin kein internationaler Wettbewerb stattfinden würde. Es ist jedoch beabsichtigt, die Schwelle zu senken, wenn mit der jetzigen Form der Richtlinie positive Erfahrungen gesammelt werden. Findet zusätzlich noch eine Ausschreibung auf nationaler Ebene statt, so darf diese Ausschreibung keine anderen Angaben enthalten als die Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

ad b) Der zweite Abschnitt der Richtlinie wendet sich gegen Diskriminierungen durch bestimmte Beschreibungen. Indem in der Ausschreibung Marken, Patente oder Typen aus einem be-

1) Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 10.

2) Vergleiche hierzu Artikel 12 bis 19 der Koordinierungsrichtlinie.

stimmten Land verlangt werden, lassen sich Unternehmen aus anderen Ländern beliebig diskriminieren. Daher wird in der Richtlinie die Angabe von Erzeugnissen bestimmten Ursprungs grundsätzlich verboten. Solche Angaben sind nur dann zulässig, wenn der Auftragsgegenstand sonst nicht hinreichend beschrieben werden kann; dann müssen sie aber den Zusatz "oder gleichwertiger Art" tragen.¹⁾

ad c) Im vierten Abschnitt der Richtlinie werden die Teilnahmebestimmungen angegeben, und zwar getrennt nach Eignungs- und Zuschlagkriterien.²⁾

Von der Teilnahme an der Vergabe können entsprechend den Eignungskriterien solche Firmen ausgeschlossen werden, die sich im Konkursverfahren befinden, deren berufliche Zuverlässigkeit in Frage gestellt ist oder die ihren Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen nicht nachgekommen sind.³⁾ Ansonsten wird durch die Eignungskriterien festgestellt, welche Beweise der persönlichen Zuverlässigkeit sowie der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der öffentliche Auftraggeber von Bauunternehmungen verlangen kann, ohne daß bestimmte Firmen hierdurch diskriminiert werden können.⁴⁾

Der Zuschlag kann nach zwei Kriterien erteilt werden: einmal nach dem Kriterium des niedrigsten Preises, zum anderen

- 1) Vergleiche Artikel 10 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie.
- 2) Vergleiche zu den Eignungskriterien Artikel 23 bis 28, zu den Zuschlagskriterien Artikel 29 der Koordinierungsrichtlinie.
- 3) Vergleiche Artikel 23 der Koordinierungsrichtlinie.
- 4) Auf die Vorschriften in Bezug auf die Eintragung in offizielle Listen, wie sie in Belgien und Italien für die für öffentliche Bauarbeiten zugelassenen Bauunternehmen bestehen, soll hier nicht eingegangen werden, da solche Listen in der Bundesrepublik nicht vorliegen.

nach dem Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots.¹⁾ Um Diskriminierungen bei der Vergabe nach dem wirtschaftlich günstigsten Angebot auszuschließen, muß der öffentliche Auftraggeber bei der Bekanntgabe angeben, welche Zuschlagskriterien (Preis, Frist, Betriebskosten, Rentabilität, technische Qualität) er berücksichtigen will. Soweit es möglich ist, soll dabei sogar die Reihenfolge der den einzelnen Kriterien zugemessenen Bedeutung angegeben werden, damit jedes Unternehmen sehen kann, auf welchen Gesichtspunkt der Auftraggeber besonderen Wert legt.²⁾ Die Kommission wollte jedem Kriterium sogar noch einen bestimmten Koeffizienten zuordnen, um den Ermessensspielraum bei der Vergabe möglichst klein zu halten; dieser Vorschlag wurde jedoch von den Sachverständigen der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht akzeptiert.³⁾

Angebote, die im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig sind, sollten vor der Vergabe des Auftrags hinsichtlich der Einzelposten überprüft werden. War die Vergabe nach dem Kriterium des niedrigsten Preises vorgesehen, so muß der Auftraggeber es vor dem Beratenden Ausschuß begründen, wenn er das Angebot als "zu niedrig" ablehnt.⁴⁾

ad d) Zur Überprüfung der bei der Anwendung der Liberalisierungs- und Koordinierungsrichtlinie entstehenden Fragen soll im Rahmen der Kommission ein beratender Ausschuß für

1) Vergleiche Artikel 29 Absatz 1 der Koordinierungsrichtlinie.

2) Vergleiche Artikel 29 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie.

3) Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 18.

4) Vergleiche Artikel 29 Absatz 5 Satz 3 der Koordinierungsrichtlinie.

öffentliche Bauaufträge eingesetzt werden.¹⁾ Der Ausschuß soll allerdings keine Gerichtsinstanz sein, sondern eher eine Arbeitsgruppe der Kommission darstellen, die sich auf Fragen der öffentlichen Bauaufträge spezialisiert.²⁾ Der Staat, dessen Staatsangehöriger bei der Vergabe von Aufträgen angeblich diskriminiert wurde, kann den Ausschuß anrufen und um Überprüfung bitten. Ein Unternehmer, der sich diskriminiert fühlt, kann sich auch direkt an die Kommission wenden, die dann den Fall vor den Ausschuß bringt.

Durch die in den Richtlinien vorgesehenen Maßnahmen wird der Ermessensspielraum der nationalen Behörden bei der Vergabe von Bauaufträgen sicherlich eingeengt, so daß die Möglichkeiten für materielle Diskriminierungen verringert werden. Wenn die Ausschreibung international bekanntgemacht wird, können sich grundsätzlich alle interessierten Bewerber um die nötigen Unterlagen bemühen. Außerdem müssen die Teilnehmer an den Ausschreibungen jetzt nach objektiven Kriterien zugelassen werden; die Diskriminierungen durch technische Beschreibungen sind erschwert worden.

Vor allen Dingen wurden aber die Zuschlagskriterien soweit objektiviert, daß diskriminierende Einzelentscheidungen eher festgestellt werden können. Bei der Vergabe nach dem Kriterium des niedrigsten Preises besteht ohnehin kein Ermessensspielraum der Behörde. Wird nach dem Kriterium des "wirtschaftlich günstigsten" Angebotes zugeschlagen, so

1) Vergleiche Beschluß des Rates vom 26. Juli 1971 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für öffentliche Bauaufträge, Nr. 71/306/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 185 vom 16. August 1971, S. 15.

2) Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 19.

bringt die Richtlinie zwar eine Objektivierung der Zuschlagskriterien - insbesondere wenn die Reihenfolge der Kriterien angegeben wird -, ein Ermessensspielraum, der materielle Diskriminierungen ermöglicht, bleibt jedoch auch weiterhin bestehen.

Da die Richtlinie außerdem auf eine große Anzahl von Aufträgen nicht angewendet werden kann, die normalerweise im Wege der freihändigen Vergabe erteilt werden, wird ein großer Teil "... der Ermessensentscheidungen in den nationalen Vergabeverfahren einer gemeinsamen Vergaberegulierung (entzogen)".¹⁾ Die Koordinierungsrichtlinie stellt damit einerseits zwar einen erfreulichen Versuch dar, die materiellen Diskriminierungen zu beseitigen, sie zeigt andererseits aber auch, daß es unmöglich ist, eine dermaßen perfektionierte Regelung zu schaffen, die jede materielle Diskriminierung durch eine völlige Objektivierung der Einzelentscheidung verhindern würde.

Dem 'Beratenden Ausschuß' wird demnach die Aufgabe zukommen, über die Einhaltung der Koordinierungsrichtlinie und vor allem über das Unterlassen materieller Diskriminierungen zu wachen. Der bisher vorliegende Beschluß des Rates über die Einsetzung des 'Beratenden Ausschusses' läßt allerdings Zweifel an der Funktionsfähigkeit eines solchen Gremiums aufkommen.

1) Elke Schmitz, a.a.O., S. 145. Die freihändige Vergabe kann erfolgen, wenn eine vorhergehende Ausschreibung erfolglos war, wenn der Bewerberkreis aus künstlerischen und technischen Gründen von vornherein eingengt wird oder wenn aufgrund der Dringlichkeit, der Geheimhaltung oder unvorhergesehener Ereignisse eine Vergabe nach den gemeinsamen Regeln nicht angebracht erscheint. Vergleiche Elke Schmitz, a.a.O., S. 145 und Artikel 8 der Koordinierungsrichtlinie.

Die betroffenen Unternehmen können zum Beispiel den Ausschuß nicht direkt anrufen, sondern sie müssen sich entweder an die Behörden des Heimatlandes oder an die EWG-Kommission wenden.¹⁾ Diese Vorschrift beeinträchtigt eine möglichst schnelle Feststellung materieller Diskriminierungen erheblich. Der Ausschuß stellt seinerseits keine Gerichtsstanz dar, so daß er die Angelegenheit nach Überprüfung wieder an die Kommission selbst zurückgeben muß, die ihrerseits dann den Europäischen Gerichtshof anrufen kann. Dieser lange Instanzenweg verbunden mit der ohnehin schwerfälligen Arbeitsweise der EWG-Behörden dürfte die Feststellung von Diskriminierungen so lange verzögern, bis sie für die betroffenen Unternehmen kaum noch von Bedeutung sein werden. Zumindest können materielle Diskriminierungen aufgrund eines solchen Verfahrens nicht kurzfristig nach ihrem Bekanntwerden unterbunden werden.

Auch die Besetzung des 'Beratenden Ausschusses' mit Angehörigen der Verwaltungen der einzelnen Mitgliedsländer entspricht nicht seiner Funktion als Kontrollinstanz.²⁾ Dem Charakter einer Kontrollinstanz würde es eher entsprechen, wenn der Ausschuß sich aus Mitarbeitern der EWG-Kommission zusammensetzt, die gegebenenfalls Beamte aus dem betreffenden Land anhören können. Die Angehörigen der einzelstaatlichen Verwaltungen werden eher Verständnis für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge an nationale Interessenten haben als die Mitglieder einer supranationalen Behörde.

1) Vergleiche Bruns-Wüstefeld, a.a.O., S. 19.

2) Vergleiche Beschluß des Rates vom 26. Juli 1971 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für öffentliche Bauaufträge, a.a.O., Artikel 3.

Der Ausschuß stellt seiner Konstruktion nach eher ein beratendes Gremium als eine Kontrollinstanz dar. Es scheint daher fraglich, ob er zu einer wirklichen Kontrolle materieller Diskriminierungen in der Lage ist. Man sollte jedoch alles versuchen, um ihm auch innerhalb der bestehenden Möglichkeiten eine Kontrollfunktion zu geben. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die formelle Liberalisierung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch materielle Diskriminierungen weitgehend gegenstandslos wird, so daß ein wirksamer internationaler Wettbewerb um öffentliche Bauleistungen nicht zustande kommt.

2.4 Zusammenfassung

Die Überprüfung des Marktzugangs auf rechtliche Benachteiligungen ausländischer Bauunternehmen ergibt zunächst, daß der Zugang zum deutschen Baumarkt für Unternehmen aus den EWG-Mitgliedsländern als völlig liberalisiert bezeichnet werden kann. Dies gilt sowohl für die Durchführung öffentlicher wie privater Bauaufträge.

Bauunternehmen aus den übrigen Ländern unterliegen bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik noch rechtlichen Benachteiligungen bei:

- a) der Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen,
- b) der Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und
- c) dem Import von Fertighäusern.

Für Baufirmen aus den osteuropäischen Ländern wird der Anreiz zu einer Tätigkeit in der Bundesrepublik zusätzlich dadurch vermindert, daß sie die in der Bundesrepublik abgeführten Steuern im Herkunftsland nicht anrechnen können. Bei Bauimporten aus Osteuropa besteht außerdem die Gefahr, daß diese Importe jederzeit durch Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit unterbunden werden könnten. Durch diese beiden Faktoren wird der Import von Bauleistungen aus den osteuropäischen Maßnahmen sicherlich behindert, als rechtliche Benachteiligungen im Sinne formeller Diskriminierungen wird man diese beiden Maßnahmen jedoch nicht bezeichnen können. Dennoch soll geprüft werden, inwieweit auch diese Hemmnisse des internationalen Wettbewerbs beseitigt werden könnten.

Da der Zugang zum öffentlichen Bauplarkt nicht durch zusätzliche Diskriminierungen für ausländische Anbieter erschwert wird, kann der öffentliche Bauplarkt der Bundesrepublik allgemein als liberalisiert bezeichnet werden. Es bestehen formell nicht mehr Behinderungen als bei der Durchführung privater Bauplätze.

Bei den öffentlichen Aufträgen ist jedoch zu beachten, daß es trotz der formellen Liberalisierung aufgrund materieller Diskriminierungen zu einer Einschränkung des internationalen Wettbewerbs kommen kann. Die materiellen Diskriminierungen werden durch den Erlaß der Koordinierungsrichtlinie gegenüber Unternehmen aus der EWG zwar erschwert, völlig ausschließen kann man sie aber selbst dort nicht. Im allge-

meinen sollte man aufgrund der traditionell protektionistischen Einstellung von Vergabebehörden nicht sehr optimistisch sein. Anlaß zu erheblicher Skepsis besteht schon deshalb, weil es bisher noch nicht einmal gelungen ist, den internen Regionalprotektionismus ('Kirchturmspolitik') zu beseitigen.

Schematisch ließe sich der Stand der Liberalisierung auf dem Baumarkt wie folgt darstellen:

Art des Auftrages Herkunftsland	private Bauaufträge	öffentliche Bauaufträge
Bauunternehmen aus der EWG	liberalisiert	a) formell liberalisiert b) Möglichkeiten zu materiellen Diskriminierungen durch die Koordinierungsrichtlinie eingeschränkt.
Bauunternehmen aus dem übrigen Ausland	Rechtliche Benachteiligungen bei: a) Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen b) Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen c) Fertighausimporten durch Zoll	a) formell liberalisiert b) Möglichkeiten zu materiellen Diskriminierungen bestehen.

Das Schema zeigt, daß der geringe internationale Wettbewerb um Bauleistungen in der Bundesrepublik zumindest in bezug auf Unternehmen aus der EWG nicht durch rechtliche Benachteiligungen hervorgerufen wird. Ein völliger Abbau formeller Diskriminierungen könnte also nur Bauunternehmen aus Drittländern zu einer stärkeren Tätigkeit in der Bundesrepublik veranlassen.

Offensichtlich kann aber das Gewicht der bestehenden Benachteiligungen nicht allzu groß sein. Dies folgt aus der Tatsache, daß größere Bauimporte aus den EWG-Ländern nach Einführung der Liberalisierung nicht beobachtet werden konnten. Dagegen verstärkte sich in letzter Zeit die Tätigkeit von Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern, obwohl diese den formellen Benachteiligungen unterliegen. Diese Tatsache spricht dafür, daß für den Import von Bauleistungen weniger die noch bestehenden formellen Diskriminierungen entscheidend sind als vielmehr ökonomische Marktzugangshemmnisse.

Damit ist aber nicht gesagt, daß die Tätigkeit der Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern nicht durch einen völligen Abbau formeller Diskriminierungen gefördert werden könnte. Die Unternehmen aus den EWG-Ländern werden offensichtlich aus ökonomischen Gründen nicht in stärkerem Maße in der Bundesrepublik tätig, während die osteuropäischen Unternehmen eher konkurrieren können. Es ist daher denkbar, daß bei einer Beseitigung der formellen Diskriminierungen die osteuropäischen Bauunternehmen ihre Tätigkeit ausweiten, da für sie der Markteintritt aus ökonomischen Gründen durchaus interessant ist.

Im folgenden Kapitel soll daher untersucht werden, ob durch eine völlige Liberalisierung der internationale Wettbewerb um Bauleistungen gefördert werden könnte.

3. Kapitel: Möglichkeiten zur Verringerung rechtlicher Marktzugangshemmnisse für ausländische Bauunternehmen

3.1 Besondere Fragen im Zusammenhang mit Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern

Es stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die Verringerung formeller Benachteiligungen ausländischer Bauunternehmen überhaupt zu einer Zunahme der Bauimporte aus den osteuropäischen Ländern führen könnte. Die Erleichterung des Marktzugangs muß bei staatlichen Betrieben aus diesen Ländern nicht unbedingt zu einer verstärkten Auslandstätigkeit führen, selbst wenn auf diese Weise zusätzliche Gewinne erzielt werden könnten. Da die Staatsbetriebe nicht selbständig über Art und Umfang ihrer Tätigkeit entscheiden können, wird ihnen unter Umständen eine Auslandstätigkeit trotz der Chancen auf diesen Märkten von den zuständigen politischen Instanzen untersagt. Grundvoraussetzung für die Auslandstätigkeit von staatlichen Bauunternehmen ist es daher, daß solche Exporte in die Volkswirtschaftspläne einbezogen sind.¹⁾

Das wichtigste Motiv für die Planungsbehörden, Bauexporte in die Wirtschaftspläne einzustellen, ist die mit dem Auslandsbau verbundene Möglichkeit zur Beschaffung von Devisen. Da die Handelsbilanzen der osteuropäischen Länder im Hin-

1) Dies gilt mit der Ausnahme Jugoslawien für alle osteuropäischen Staatshandelsländer. In Jugoslawien können die einzelnen Betriebe dagegen weitgehend autonom auch ihre Außenhandelsbeziehungen gestalten. Auch in Ungarn hat die Wirtschaftsreform seit 1968 die Dispositionsbefugnis der Einzelbetriebe nachhaltig vergrößert. Allerdings ist hier schwer zu entscheiden, wie weit die Unabhängigkeit im Export und hier insbesondere in der Auslandsbautätigkeit reicht. Vergleiche hierzu Klaus-Heinrich Standke, 'Der Handel mit dem Osten', Schriftenreihe Europäische Wirtschaft Band 36, zweite Auflage, Baden-Baden 1972, Seite 57 ff.

blick auf die Bundesrepublik in der Regel defizitär sind¹⁾ beziehungsweise durch Beschränkungen des internationalen Warenaustausches künstlich ausgeglichen gehalten werden, besteht in den osteuropäischen Ländern generell ein Interesse an der Beschaffung westlicher Devisen, um damit vor allem Investitionsgüter kaufen zu können. Man kann also grundsätzlich unterstellen, daß auch die Planungsinstanzen der osteuropäischen Länder ein Interesse an der Ausweitung der Bauexporte haben. Die Erleichterung des Marktzugangs könnte daher auch die Entscheidung dieser Behörden in der Weise beeinflussen, daß sie die Bautätigkeit in der Bundesrepublik in verstärktem Maße ins Auge fassen, da sich durch den Abbau formeller Benachteiligungen die Chancen der Devisenbeschaffung durch Bauexporte erhöhen.

Erleichterungen bei der Erteilung der Arbeitsgenehmigungen, die Beseitigung der doppelten Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen sowie eventuell die Schaffung steuerlicher Erleichterungen würden die Entscheidung für Bauexporte begünstigen. Dennoch muß darauf hingewiesen werden, daß die Ausweitung der Bauexporte für die osteuropäischen Länder eine politische Entscheidung ist, also nicht von ökonomischen Überlegungen abhängt. Dies gilt allerdings in etwas schwächerem Maße für die jugoslawischen Bauunternehmen, da diese über eine gewisse Entscheidungsfreiheit verfügen, so daß eine verstärkte Auslandstätigkeit in diesem Falle unmittelbar von der Unternehmensführung angeregt werden kann.

1) Vergleiche hierzu etwa das Statistische Jahrbuch 1969, Stuttgart und Mainz 1969, S. 513. Vergleiche auch "Osthandel III, Die rote Bilanz", in: Wirtschaftswoche - Der Volkswirt, 26. Jahrgang, Heft 12, vom 24. März 1972, S. 22.

Es bleibt festzuhalten, daß selbst eine eventuelle Liberalisierung des Marktzugangs für osteuropäische Bauunternehmungen auf Grund politischer Einflüsse unter Umständen nicht zu einer Verstärkung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen führt. Die Bedeutung des potentiellen Angebots an Bauleistungen aus diesen Ländern ist aber zu groß, als daß man von vorneherein auf den möglichen Erfolg einer Erleichterung des Marktzugangs verzichten könnte.¹⁾ Es wird daher im Folgenden auch für Bauleistungsimporte aus den osteuropäischen Ländern zu prüfen sein, inwieweit durch die Verringerung rechtlicher Marktzugangshemmnisse eine Erhöhung des internationalen Wettbewerbs erreicht werden könnte.

Die folgenden Ausführungen gelten daher mit den hier gemachten Einschränkungen auch für Bauimporte aus den osteuropäischen Ländern.

3.2 Erleichterungen bei der Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis

3.21 Einwände gegen die geltende Regelung

Aufgrund der derzeitigen Vorschriften über die Erteilung der Arbeitserlaubnis²⁾ entstehen den ausländischen Bauunternehmen nicht nur höhere Verwaltungskosten durch die ständig neu zu stellenden Anträge bei den zuständigen Arbeitsämtern, sondern sie laufen auch Gefahr, in bestimmten Gebieten überhaupt nicht tätig werden zu können. Auf jeden Fall müssen

1) Vgl. oben Seiten 21 ff. dieser Arbeit.

2) Siehe oben Abschnitt 2,211 dieser Arbeit.

sie erhebliche zeitliche Verzögerungen bis zur Erteilung der Arbeitsgenehmigungen in Kauf nehmen.

Die Gültigkeit der Arbeitserlaubnis für nur jeweils einen bestimmten Bezirk wird mit dem Argument begründet, man müsse die regionalen Arbeitsmarktverhältnisse berücksichtigen. Es soll vermieden werden, daß in einem Bezirk ausländische Bauarbeiter tätig werden, in dem deutsche Bauarbeiter arbeitslos sind. In einem solchen Fall würde das zuständige Arbeitsamt die Erlaubnis verweigern, das ausländische Unternehmen würde also durch eine formelle Diskriminierung vom lokalen Baumarkt ferngehalten.

Die geltende Regelung bringt zwar unter bestimmten Voraussetzungen einen Schutz der deutschen Arbeitsplätze mit sich; unmittelbar wird jedoch die deutsche Bauindustrie vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Geht man von der Zielsetzung aus, daß der Baumarkt ebenso wie die Warenmärkte weitgehend liberalisiert werden sollte, so kann man die Tätigkeit ausländischer Anbieter nicht von der Beschäftigungslage der einheimischen Industrie abhängig machen, da gegen einen Protektionismus auf dem Baumarkt grundsätzlich die gleichen Argumente wie auf den voll liberalisierten Warenmärkten gelten. Auf diesen Märkten werden einheimische Produzenten bei nachlassender Konjunktur ebenfalls nicht vor ausländischer Konkurrenz geschützt.

Eine Anwendung der geltenden Regelung führt zu einem Beschäftigungsprotektionismus mit den bekannten negativen

Auswirkungen: das Ausland wird seinerseits zu einer Verringerung der Einfuhr gezwungen, so daß sich auch die Beschäftigung in der Exportindustrie des protektionistischen Landes verringert. Vor allem besteht aber die Gefahr, daß auch das Ausland zu protektionistischen Maßnahmen greift, um die Unterbeschäftigung zu exportieren. Auf diese Weise kann es schließlich zu einer allgemeinen 'beggar my neighbour policy' kommen. 1)

Als Hauptargument gegen eine völlige Liberalisierung des Marktzugangs wird häufig die 'Gefährdung der Existenz einer leistungsfähigen deutschen Bauindustrie' angeführt. Bei einem Anteil ausländischer Bauunternehmen von circa einem Prozent 2) an einem Bauvolumen von knapp 130 Milliarden DM im Jahre 1971 3) in der Bundesrepublik kann man aber davon ausgehen, daß selbst bei einer Vervielfachung der gegenwärtigen Importe die deutsche Bauindustrie auch nicht annähernd in dem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt wäre, wie dies auf anderen Warenmärkten der Fall ist. Vor einem zu starken Anwachsen der Importe ist die deutsche Bauindustrie schon durch die ökonomischen Charakteristika der Bauleistungen geschützt, da diese eine ganze Reihe von Wettbewerbsnachteilen für ausländische Anbieter mit sich bringen. 4)

Hinzu kommt noch, daß die im Ausland frei verfügbaren Ka-

1) Vgl. Alfred Kruse, Außenwirtschaft, Berlin 1958, S.466 ff.

2) Vgl. oben S. 28 dieser Arbeit.

3) Vergleiche Tabelle I auf Seite 8 dieser Arbeit.

4) Vergleiche unten Kapitel 4 Seite 96 ff.

pazitäten nur zu Befriedigung eines kleinen Anteils der Baunachfrage in der Bundesrepublik ausreichen.

Betrachtet man die bestehende Regelung bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis unter dem Aspekt eines konjunkturellen Rückgangs, so sind ebenfalls schwerwiegende Nachteile dieser Regelung festzustellen. Bei drohender Unterbeschäftigung im Inland muß damit gerechnet werden, daß die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen an ausländische Arbeitnehmer generell eingestellt wird. In einer solchen Situation müßten Bauunternehmen aus nicht zur EWG gehörenden Ländern zwangsläufig aus dem Markt ausscheiden, selbst wenn sie zu niedrigeren Preisen anbieten könnten als einheimische Produzenten. Damit würde aber das Weiterbestehen der gegenwärtigen Strukturschwächen der deutschen Bauwirtschaft gefördert, da auch unrationell arbeitende Betriebe aufgrund des ohne die internationale Konkurrenz geringeren Preiswettbewerbs nicht aus dem Markt ausscheiden müßten.

Die gegenwärtige Regelung bringt also die Gefahr mit sich, daß ausländische Bauunternehmen nur für die Dauer der Über- bzw. vollbeschäftigung der einheimischen Industrie zugelassen, bei einem Konjunkturrückgang aber vom Baumarkt ferngehalten werden. Neben den damit verbundenen Nachteilen für die Verbraucher erhöht eine solche Regelung auch das Risiko für die ausländischen Anbieter beträchtlich. Diese können ihre Tätigkeit auf dem deutschen Baumarkt nicht langfristig planen, sondern müssen bei entsprechender Konjunkturlage damit rechnen, kurzfristig vom Markt ausgeschlossen zu werden.

Die bestehende Regelung bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis resultiert offensichtlich nur aus der Standortgebundenheit des Baugewerbes. Da der Ausländer eine Produktionsstätte im Inland errichten muß, werden die Arbeitnehmer der ausländischen Bauunternehmen den übrigen Gastarbeitern gleichgestellt. Dabei wird aber nicht berücksichtigt, daß diese Arbeitnehmer bereits über einen festen Arbeitsplatz verfügen, während der Gastarbeiter mit seinen deutschen Kollegen um einen Arbeitsplatz konkurriert. Beim Bauleistungsimport handelt es sich aber ebenso wie beim Import anderer Waren primär nicht um die Konkurrenz zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmern, sondern um die Konkurrenz zwischen zwei Unternehmen.

Die bisher dargestellten Einwände gegen die bestehende Regelung zeigen deren negative Auswirkungen auf das Angebot an Bauleistungsimporten. Es wird daher im nächsten Abschnitt zu prüfen sein, wie die Erteilung der Arbeitserlaubnis geregelt werden könnte, ohne daß diese als Mittel zur Diskriminierung ausländischer Bauunternehmen angewendet werden könnte.

3.22 Die Erteilung der Arbeitserlaubnis

Eine dieser Zielsetzung entsprechende Arbeitserlaubnis für die Arbeitnehmer einer ausländischen Bauunternehmung könnte weitgehend der 'Besonderen Arbeitserlaubnis' nach Paragraph 2 der Arbeitserlaubnisverordnung gleichen. ¹⁾ Diese 'Beson-

¹⁾ Vergleiche Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnisverordnung) vom 2. März 1971, a.a.O., Paragraph 2.

dere Arbeitserlaubnis' "...ist unabhängig von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes ... zu erteilen".¹⁾ Sie gilt für die gesamte Bundesrepublik, und zwar für die Dauer von fünf Jahren.²⁾

Im Gegensatz zu der 'Besonderen Arbeitserlaubnis' wäre es aber mit der hier verfolgten Zielsetzung durchaus vereinbar, wenn die Erteilung der Arbeitserlaubnis an die Tätigkeit in einem bestimmten Unternehmen gebunden wäre. Sinn der vorgeschlagenen Regelung ist es nicht, einem Ausländer einen beliebigen Arbeitsplatz in der Bundesrepublik zur Verfügung zu stellen, sondern einer ausländischen Unternehmung den Export ihrer Leistungen ohne Diskriminierung zu ermöglichen. Die Arbeitsgenehmigung braucht daher auch nur für die Tätigkeit des Arbeitnehmers in dieser Unternehmung Gültigkeit zu haben.

Bei einer Neuregelung der Erteilung wäre auch zu prüfen, ob die Erteilung wie bisher an das Vorliegen eines Vertrages zwischen Bauherr und ausländischer Bauunternehmung gebunden sein müßte. Ein auch kurzfristig realisierbares potentielltes Angebot kann solange nicht geschaffen werden, wie die Erteilung der Arbeitserlaubnis einen bereits erteilten Auftrag voraussetzt. Negative Nebenwirkungen könnten von einer Aufhebung dieser Bedingung praktisch nicht ausgehen, da die ausländischen Unternehmen selbst das größte Interesse daran haben werden, nur so viele Arbeitnehmer in der Bundesrepublik zu belassen, wie sie tatsäch-

1) Vergleiche Paragraph 2 Absatz 1 der Arbeitserlaubnisverordnung, a.a.O.

2) Vergleiche Paragraph 3 und Paragraph 4 der Arbeitserlaubnisverordnung, a.a.O.

lich beschäftigen können.

Wird die Arbeitserlaubnis außerdem entsprechend der oben vorgeschlagenen Regelung an eine bestimmte Bauunternehmung gebunden, so wäre auch ohne das Vorliegen eines Auftrages eine zusätzliche Belastung des deutschen Arbeitsmarktes nicht möglich. Die ausländischen Bauunternehmen müßten bei fehlenden Aufträgen ihre Arbeitskräfte zwangsläufig aus der Bundesrepublik abziehen. Bei einer Kündigung wäre den ausländischen Arbeitnehmern ein Arbeitsplatzwechsel innerhalb der Bundesrepublik nicht möglich, da die Arbeitserlaubnis in diesem Fall ungültig wird.

Die hier vorgeschlagene Regelung hätte neben einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung zur Folge, daß der Import von Bauleistungen ebenso unabhängig von inländischen Beschäftigungsschwankungen wie der Import anderer Güter würde. Vor allem würde sich aber die Angebotsflexibilität auf dem Baumarkt erhöhen, da die ausländischen Unternehmen ihre Leistungen dann auch kurzfristig in der gesamten Bundesrepublik anbieten könnten.

3.23 Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis

Nun besteht aber die Gefahr, daß mit der hier vorgeschlagenen Regelung zwar die Diskriminierung bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis aufgehoben wird, die Möglichkeit zur Diskriminierung bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis jedoch in stärkerem Maße genutzt wird. Damit nicht einfach eine Verlagerung stattfindet, müßte auch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitnehmer einer ausländischen Bauunternehmung entsprechend geregelt werden.

Es müßte sichergestellt sein, daß die Aufenthaltserlaubnis in diesem Fall nur bei Vorliegen ganz bestimmter Tatbestände verweigert wird. Solche Tatbestände wären etwa dann gegeben, wenn der betreffende Arbeitnehmer Straftaten in der Bundesrepublik begangen oder die Bauunternehmung selbst gegen die Gesetze der Bundesrepublik verstoßen hätte. Die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis wäre ebenso wie die der Arbeitserlaubnis auf die Tätigkeit in einer bestimmten Bauunternehmung zu begrenzen.¹⁾ Damit könnte vermieden werden, daß sich die Arbeitnehmer nach einer eventuellen Kündigung ohne Beschäftigung in der Bundesrepublik aufhalten.

3.3. Möglichkeiten zur Vermeidung der Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen

3.31 Auswirkungen der geltenden Regelung

Die Anwendung des Territorialitätsprinzips bei gleichzeitigem Fehlen von Sozialversicherungsabkommen führt dazu, daß ausländische Arbeitgeber und -nehmer doppelt mit Beiträgen belastet werden, ohne daß die Arbeitnehmer in entsprechend größerem Umfang Ansprüche gegen die jeweiligen Versicherungsträger geltend machen können. In der Regel sind die ausländischen Arbeitnehmer nur für kürzere Zeit in der Bundesrepublik tätig, so daß die Anwartschaftszeiten etwa für

1) Nach Paragraph 7 des Ausländergesetzes ist es möglich, die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis von Bedingungen und Auflagen abhängig zu machen. Vergleiche Ausländergesetz vom 28. April 1965, a.a.O.

Rentenansprüche nicht erfüllt werden können. Diese Beiträge sind verloren, da sie auch nicht auf die ausländische Versicherung angerechnet werden können, solange kein Sozialversicherungsabkommen besteht.

Leistungen aus der Unfall- und Krankenversicherung können von den ausländischen Arbeitnehmern zwar in Anspruch genommen werden. Aber auch hierbei würde es an sich ausreichen, wenn der Arbeitnehmer auf seine im Herkunftsland abgeschlossene Versicherung zurückgreifen könnte. Dem doppelten Versicherungsbeitrag entspricht auch in diesem Fall kein entsprechend höherer Versicherungsschutz. Neben den mit der derzeitigen Regelung verbundenen höheren Personalkosten erweist sich auch der größere Verwaltungsaufwand als ein Hemmnis für die ausländischen Bauunternehmen.

Hinzu kommt noch, daß die gegenwärtige Regelung offensichtlich nur unvollkommen kontrolliert werden kann, zumindest soweit es sich um direkte Bauimporte handelt. Es besteht daher die Möglichkeit, daß diese Vorschrift von ausländischen Bauunternehmen umgangen wird. Werden solche Verstöße einzelner Unternehmen dann festgestellt, so werden sie als Argument gegen Bauimporte überhaupt benutzt, indem allgemein die Seriosität ausländischer Bauunternehmen in Frage gestellt wird. Die Beibehaltung der geltenden Regelung wäre daher nur insoweit sinnvoll, als ihre Einhaltung aufgrund von Kontrollen auch gewährleistet wird.

Sinnvoller erscheint es jedoch, die Doppelbelastung abzubauen, da sie lediglich zu einer Diskriminierung der ausländischen Bauunternehmen, nicht aber zu einer Besserstellung der ausländischen Arbeitnehmer führt.

3.32 Das deutsche-jugoslawische Sozialversicherungsabkommen als Beispiel

Einseitige Maßnahmen der Bundesrepublik zum Abbau der Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen sind nicht möglich. Wenn die Bundesrepublik einseitig die Versicherungspflicht für ausländische Arbeitnehmer aufhebt, so wäre der Versicherungsschutz für diese nicht immer gewährleistet. Dies wäre dann der Fall, wenn der Versicherungsträger des Herkunftslandes sich nach dem Territorialitätsprinzip für Versicherungsfälle, die im Ausland eintreten, als nicht zuständig erklärt. Dann wäre der Arbeitnehmer ohne jeden Versicherungsschutz, solange er in der Bundesrepublik tätig wird.

Die Doppelbelastung kann daher nur im Rahmen von Sozialversicherungsabkommen abgebaut werden. Als Beispiel für eine entsprechende Regelung könnte das Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Jugoslawien dienen. Nach diesem Abkommen richtet sich die Versicherungspflicht grundsätzlich nach den Vorschriften des Staates, in dem die Arbeitnehmer beschäftigt sind.¹⁾ Die deutsche Tochtergesellschaft einer jugoslawischen Bauunternehmung zahlt für ihre Arbeitnehmer also nur in der Bundesrepublik Sozialversicherungsbeiträge.

1) Vergleiche Artikel 5 des deutsch-jugoslawischen Sozialversicherungsabkommens, a.a.O., S. 1440.

Da die Arbeitnehmer diese Beiträge später in Jugoslawien auf ihre Sozialversicherung anrechnen können, entsteht ihnen durch die Auslandstätigkeit kein Nachteil. Die Bauunternehmung selbst braucht den Arbeitgeberanteil nicht doppelt abzuführen, so daß niedrigere Personal- und Verwaltungskosten anfallen.

Eine Ausnahmeregelung besteht für solche Arbeitnehmer, die von einem Unternehmen in den anderen Vertragsstaat entsandt werden, "... um dort eine Arbeit für Rechnung dieses Unternehmens auszuführen."¹⁾ Diese Arbeiter unterliegen für zwei Jahre der Versicherung des Heimatlandes weiter. Beim direkten Bauimport entstehen jugoslawischen Bauunternehmen daher ebenfalls keine zusätzlichen Kosten durch die Doppelzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, solange die Bauausführung nicht mehr als zwei Jahre in Anspruch nimmt.

3.33 Auswirkungen auf die Bauimporte

Entsprechende Abkommen mit den übrigen für Bauimporte in Frage kommenden Ländern würden zur Beseitigung einer diskriminierenden Doppelbelastung von ausländischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern führen. Gleichzeitig würde die soziale Sicherheit der im Ausland tätigen Arbeitnehmer erhöht.

Im Falle Jugoslawiens wurde eine Regelung dieser Frage durch die große Anzahl jugoslawischer Gastarbeiter in der Bundesrepublik nötig. Unter dem Gesichtspunkt einer Förde-

1) Artikel 6 Satz 1 des deutsch-jugoslawischen Abkommens, a.a.O., S. 1440.

rung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen sollte man jedoch in stärkerem Maße auch auf den Abschluß entsprechender Abkommen mit den übrigen Staatshandelsländern hinwirken. Eine Befreiung von der Doppelzahlung im Rahmen eines Abkommens würde die ausländischen Bauunternehmen von erheblichen Kosten entlasten,¹⁾ da der Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung in einer lohnintensiven Branche wie der Bauindustrie einen beachtlichen Kostenfaktor darstellt.

Selbst wenn dem Abschluß solcher Abkommen Hemmnisse politischer Art entgegenstehen, so wäre es sinnvoll, unter Umständen nur ein Sonderabkommen für Bauunternehmen abzuschließen, da sich in dieser Branche das Fehlen entsprechender Verträge als besonders hinderlich für den internationalen Wettbewerb erweist.

3.4 Abbau des Importzolls für Fertighäuser

Die Erhebung eines Einfuhrzolls führt zu einer ganzen Reihe negativer Auswirkungen auch auf die Volkswirtschaft des zollerhebenden Landes selbst:²⁾ Die Konsumenten müssen höhere Preise für das betreffende Gut zahlen; das Ausland

-
- 1) Das große Interesse der osteuropäischen Bauunternehmen an einer Befreiung von dieser Doppelbelastung geht zum Beispiel aus einem Rundschreiben des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen, Bonn, vom 9. Februar 1971, Nummer V 1 (0) Z/314.0 (320), S. 3, hervor: "Von rumänischer Seite sei nachdrücklich der Wunsch geäußert worden, daß eine Sozialversicherungspflicht nach deutschem Recht während der Beschäftigung im Bundesgebiet nicht begründet werde, vielmehr die sozialversicherungsrechtlichen Belange weiterhin beim rumänischen Sozialversicherungsträger bleiben"
 - 2) Vergleiche Klaus Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 4. Auflage, München 1972, S. 424.

kann Vergeltungszölle erheben, so daß es zu einem Rückgang der Beschäftigung in den Exportgüterindustrien des Inlands kommen kann; der Anreiz zur Verbesserung der Produktionsmethoden wird geringer; die Monopol- und Kartellbildung wird durch Einfuhrzölle erleichtert.

Da diese allgemeinen Einwände gegen Einfuhrzölle in der Literatur ausführlich diskutiert wurden,¹⁾ sollen hier nur noch ergänzend zwei Anmerkungen gemacht werden, die insbesondere gegen einen Importzoll auf Fertighäuser sprechen.

Die Belastung der Importe von Fertighäusern mit Zöllen steht in völligem Widerspruch zu den sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues. Der Zoll führt zu einer weiteren Stärkung der Marktstellung des Anbieters, die auf dem durch andauernde Übernachfrage gekennzeichneten Wohnungsbaumarkt nicht sinnvoll ist. Der Verbraucher, der die ohnehin ungewöhnlich hohen Preissteigerungen auf diesem Markt zu verkraften hat, wird dagegen noch zusätzlich durch den Zoll belastet. Dabei ist es denkbar, daß ein Zollsatz von sieben Prozent, verbunden mit den hohen Transportkosten, bereits prohibitiv wirkt, das heißt dem ausländischen Anbieter den Markteintritt unmöglich macht, so daß der Nachfrager nicht mehr auf Importe ausweichen kann, während die Produzenten vollständig vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Geht man von der allgemeinen Zielsetzung der Förderung des Wohnungsbaues aus,

1) Vergleiche Klaus Rose, a.a.O., insbesondere Teil IV - Die Zolltheorie, S. 422 ff.; vergleiche auch Alfred Kruse, a.a.O., S. 300 ff. und Andreas Predöhl, Außenwirtschaft, 2. Auflage, Göttingen 1971, S. 167 ff.

so wäre es konsequent, diesen Importzoll abzuschaffen, da nicht die inländische Fertighaus-Industrie schutzbedürftig ist, sondern dem Verbraucher die Realisierung seines Bauvorhabens möglich gemacht werden soll.

Auch wenn dieser Zoll als Erziehungszoll oder allgemein als Schutzzoll für die deutsche Fertighausindustrie gedacht sein sollte, so wäre er dennoch kaum zu rechtfertigen. Im Fertigteile-Bau genießt die einheimische Industrie bereits durch die hohen Transportkosten einen ausreichenden Schutz gegenüber ausländischen Anbietern. Auch bei der Aufhebung des Zolles wäre also die Existenz einer leistungsfähigen deutschen Fertighausindustrie nicht gefährdet, da die inländischen Unternehmen aufgrund ihres Standortes über große Wettbewerbsvorteile verfügen.

Da die Bundesrepublik bereits über eine technisch durchaus leistungsfähige Fertigbau-Industrie verfügt, käme auch das Erziehungszoll-Argument nicht zum Tragen. Der Zoll würde in der jetzigen Situation eher das Gegenteil bewirken, da die deutschen Erzeuger nicht in dem Maße gezwungen sind, rationellere ausländische Fertigungstechniken zu übernehmen, wie dies ohne Bestehen des Zolls der Fall wäre.

Die Bundesrepublik sollte sich also für eine Beseitigung dieses EWG-Zolls einsetzen, um die Importe von Fertighäusern vor allem aus den skandinavischen Ländern zu erleichtern.

3.5 Maßnahmen zum Abbau der Doppelbesteuerung

3.51 Anrechnungsmöglichkeit oder Steuerbefreiung?

Es wurde bereits erwähnt, daß gegenwärtig die Importe von Bauleistungen aus den osteuropäischen Ländern noch durch die Doppelbesteuerung behindert wird, die Bundesregierung sich jedoch zur Zeit bemüht, dieses Hemmnis durch Verhandlungen mit den sozialistischen Staaten zu beseitigen. Da über den Inhalt der beabsichtigten Abkommen mit Polen und Rumänien noch nichts bekannt ist, wäre zu überlegen, durch welche Ausgestaltung der Doppelbesteuerungsabkommen die Importe von Bauleistungen am ehesten positiv beeinflußt werden könnten.

Da es sich bei den in Frage kommenden Ländern um sozialistische Staaten handelt, kommt die bisher in den meisten Steuerabkommen eingeräumte Möglichkeit zur Anrechnung der im Ausland gezahlten Steuern auf die Steuerschuld im Herkunftsland wohl kaum in Betracht. Auf Grund einer solchen Regelung würde sich der osteuropäische Staat als Eigentümer der in der Bundesrepublik tätigen Bauunternehmung per Saldo nicht besser stehen, da den höheren 'Gewinnen' der Unternehmung eine entsprechend niedrigere 'Steuereinnahme' gegenüberstünde. Zusätzliche Anreize zur Durchführung von Bauexporten bestünden also bei einem derartigen Abkommen nicht.

Andererseits könnte in den Doppelbesteuerungsabkommen eine Vereinbarung getroffen werden, daß die ausländischen Bauunternehmen während ihrer Tätigkeit in der Bundesre-

publik nur der Besteuerung des Herkunftslandes unterliegen.

Gegen eine generelle Ausnahme der ausländischen Bauunternehmen von der deutschen Besteuerung spricht aber die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie.¹⁾ Bisher unterliegen die ausländischen Bauunternehmen der deutschen Besteuerung dann, wenn sie länger als sechs Monate in der Bundesrepublik tätig sind. Dann gilt die Baustelle als Betriebsstätte, so daß die ausländischen Bauunternehmen ihre Einnahmen aus Gewerbebetrieb versteuern müssen.²⁾

Welche Folgen hätte es nun, wenn man diese Frist völlig freigibt, das heißt eine Baustelle grundsätzlich nicht als Betriebsstätte im Sinne des Paragraphen 16,II des Steueranpassungsgesetzes ansieht? Mit einer solchen Regelung wären alle Bauunternehmen, die eine ausländische Rechtsform haben, während ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik von der deutschen Besteuerung befreit.³⁾

1) Zu den Voraussetzungen der steuerlichen Wettbewerbsneutralität vergleiche Rädler-Raupach, a.a.O., S. 348.

2) Vergleiche dazu auf S. 44 dieser Arbeit die Fußnote 1).

3) Dies gilt bereits für Bauunternehmen aus Italien und der Schweiz. Da in dem Doppelbesteuerungsabkommen mit diesen beiden Ländern für Bauausführungen überhaupt keine Regelungen getroffen wurden, unterliegen Bauunternehmen aus diesen Ländern bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik nicht dem deutschen Steuerrecht. Dabei geht man davon aus, daß eine Baustelle nicht ohne weiteres eine Betriebsstätte im juristischen Sinne darstellt. Wird die Baustelle daher nicht ausdrücklich ab einer bestimmten Zeit zur Betriebsstätte erklärt, so brauchen auch keine Einkünfte aus Gewerbebetrieb versteuert zu werden. Vergleiche Wolfgang Mersmann, Die Ertragsbesteuerung inländischer Betriebsstätten und Tochtergesellschaften ausländischer Kapitalgesellschaften, Heidelberg 1966, S.67.

Gegen eine solche einseitige Begünstigung spricht jedoch außer einer Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie vor allem folgende Überlegung: Zunächst wird die Wirksamkeit dieser Regelung dadurch eingeschränkt, daß sie nur solche Unternehmen begünstigt, die nach ausländischem Recht gegründet wurden, nicht aber diejenigen, die zwar rechtlich als Inländer anzusehen sind, aber dennoch Bauleistungen importieren. Damit würde ein starker Anreiz entstehen, in der Bundesrepublik keine Tochtergesellschaften mehr zu gründen. Die Bauunternehmen würden dann nur noch über rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen in der Bundesrepublik tätig, um auf diese Weise der Doppelbesteuerung zu entgehen.

Eine solche Entwicklung hätte aber den Nachteil, daß der deutsche Bauherr ein größeres Risiko tragen müßte. Er müßte eventuell entstehende Garantie- oder sonstige Ansprüche gegen das Bauunternehmen dann im Ausland einklagen. Außerdem ist in diesem Fall ein den deutschen Gründungsvorschriften entsprechender Gläubigerschutz nicht gewährleistet.

3.52 Ausdehnung der Frist nach Paragraph 16,II Steuer-
anpassungsgesetz auf zwei Jahre

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Zeitraum, nach dem eine Baustelle als Betriebsstätte angesehen wird, zwar auszudehnen, aber nach wie vor zu begrenzen. Hier kann ein Zeitraum von circa zwei Jahren als sinnvoll angesehen werden.¹⁾ Aufgrund einer solchen Regelung könnten auch größere Auslandsbauvorhaben ohne Doppelbesteuerung durchgeführt werden. Andererseits wäre es nach wie vor für ausländische Unternehmen sinnvoll, Tochtergesellschaften mit deutscher Rechtspersönlichkeit zu gründen. Dies würde für alle Unternehmen gelten, die den deutschen Bauparkt auf Dauer erschließen möchten, also eine Tätigkeit von mehr als zwei Jahren beabsichtigen. Diese Unternehmen würden dann auch steuerlich den Inländern gleichgestellt, so daß sie keine Vorteile gegenüber den inländischen Bauunternehmungen geltend machen können. Eine Wettbewerbsverzerrung wäre in diesem Falle ausgeschlossen.

Dagegen können die nur kurzfristig im Wege des direkten Bauleistungsexports in der Bundesrepublik tätigen Unter-

1) Im deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommen wurde der Zeitraum bereits auf ein Jahr ausgedehnt. Erst danach gilt die Baustelle als Betriebsstätte, so daß auch der Quellenstaat Steuern erheben kann, die dann allerdings auf die Steuerschuld im Heimatland angerechnet werden können. Vergleiche Rädler-Raupach, a.a.O., S. 380. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in den Abkommen mit Kanada, Österreich und Finnland. Vergleiche Wolfgang Mersmann, a.a.O., S. 67 f.

nehmen ihren eventuellen Wettbewerbsvorteil durch eine niedrigere Steuerbelastung geltend machen, ebenso wie dies auch der Exporteur einer Ware kann. Die Unternehmen unterliegen nach wie vor der Besteuerung im Herkunftsland und haben das erhöhte Risiko eines nur temporären Markteintritts¹⁾ zu tragen, so daß von einer Wettbewerbsverzerrung auch in diesem Fall nicht gesprochen werden kann. Es handelt sich lediglich darum, die den internationalen Wettbewerb in dieser Branche behindernde Doppelbesteuerung zumindest in diesem Teilbereich völlig zu beseitigen.

Wenn eine solche Regelung generell für ausländische Bauunternehmen gilt, könnte es unter den oben gemachten Einschränkungen²⁾ durchaus zu einer Zunahme der Bauleistungsimporte aus den osteuropäischen Ländern kommen. Aber auch auf Importe aus anderen Ländern könnte diese Regelung sich positiv auswirken, da sie über die Vorschriften der derzeitigen Doppelbesteuerungsabkommen hinausgeht. Damit würde sich zumindest eine Verwaltungsvereinfachung durch den Fortfall des Anrechnungsverfahrens ergeben, wenn nicht sogar eine zusätzliche Steuerersparnis eintritt.

1) Vergleiche unten Abschnitt 4.4 S. 119 dieser Arbeit.

2) Vergleiche Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

Die Unternehmen würden nicht nur durch höhere Gewinn-
erwartungen motiviert, sondern auch durch die Tatsache,
daß der Kalkulationsspielraum sich vergrößert. Durch
die Befreiung von der Doppelbesteuerung würden die Un-
ternehmen in die Lage versetzt, die zusätzlichen Kosten
und Risiken des Auslandsbaus eher tragen zu können und
dennoch wettbewerbsfähig zu bleiben.

3.6 Die Nichtanwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit

In der gegenwärtigen Phase der Vollbeschäftigung der deutschen Bauindustrie gehen die zuständigen Behörden offensichtlich davon aus, daß der Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht angewendet werden sollte. Die Genehmigung zur Gründung einer Zweigniederlassung oder Agentur erhalten daher auch ausländische juristische Personen aus solchen Ländern, die ihrerseits deutschen Exporten nur unter bestimmten Bedingungen und starken Einschränkungen zustimmen.

Offensichtlich setzen sich die Argumente für den Freihandel in Zeiten der Hochkonjunktur leichter durch, als dies etwa bei einer Rezession in der deutschen Bauindustrie der Fall wäre. Im Augenblick beurteilt man die Bauimporte nicht nur aus der Sicht der unmittelbar betroffenen Wirtschaftszweige, sondern man sieht auch die Vorteile für die Nachfrager nach Bauleistungen, die ihren Bedarf zu niedrigeren Preisen decken können. Außerdem möchte man den osteuropäischen Ländern gern Gelegenheit geben, durch Exporte von Bauleistungen Devisen zu verdienen, da die Devisenknappheit den Umfang des Güteraustauschs zwischen der Bundesrepublik und den Staatshandelsländern eng begrenzt. Die Bauleistungsimporte kommen daher indirekt auch den übrigen deutschen Exportgüterindustrien zugute, da die osteuropäischen Staaten mit den hier verdienten Devisen wieder Waren in der Bundesrepublik erwerben können.

Dennoch besteht die Gefahr, daß diese zutreffenden Überlegungen nicht mehr beachtet werden, wenn die Nachfrage auf dem Bauparkt sich rückläufig entwickeln sollte. Dann könnten die Argumente für eine Verminderung des internationalen Wettbewerbs - gleichgültig ob zum Schutze der Arbeitsplätze oder der deutschen Bauindustrie - wieder in den Vordergrund treten und eine erneute Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit propagiert werden. Neben den bereits genannten Argumenten gegen den Beschäftigungsprotektionismus¹⁾, die einer Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit entgegenstehen, wäre eine solche Maßnahme auch deshalb abzulehnen, weil sie erhaltend auf die ungünstige Angebotsstruktur der deutschen Bauindustrie wirken würde.

Die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung kann entsprechend den oben genannten Argumenten also auch in Zeiten der Unterbeschäftigung der deutschen Bauindustrie nicht als sinnvoll angesehen werden.

1) Vergleiche oben S. 75 ff. dieser Arbeit.

4. Kapitel: Ökonomische Markteintrittshemmnisse für ausländische Unternehmen beim Zugang zum deutschen Bauproduktmarkt

4.1 Ökonomische Charakteristika von Bauleistungen

Die bisher geschilderten rechtlichen Marktzugangshemmnisse sind wohl kaum schwerwiegend genug, um als alleinige Ursache des geringen internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen in der Bundesrepublik angesehen zu werden. Vielmehr scheinen auch ökonomische Besonderheiten der Bauleistungen selbst dem Ex- beziehungsweise Import entgegenzustehen.

Versucht man einmal, die ökonomischen Besonderheiten dieses Gutes festzustellen, so wird man zunächst davon ausgehen müssen, daß es sich bei der 'Bauleistung' um ein aus einer Vielzahl einzelner Waren- und Dienstleistungen bestehendes 'Leistungsbündel' handelt.¹⁾ Die Bauleistungen lassen sich also nicht eindeutig dem Waren- oder Dienstleistungssektor zurechnen.²⁾ Charakteristisch für die Produktion der Bauindustrie sind weiterhin folgende Merkmale:

- a) sie ist an den Standort des Nachfragers gebunden;
- b) es handelt sich in der Regel um Auftragsfertigung weitgehend individueller Güter;
- c) die Produktion ist zumindest im Wohnungsbau stark lohnintensiv,³⁾ die Produktivitätsfortschritte sind geringer als in anderen Branchen.⁴⁾

-
- 1) Vergleiche M. Goebel, a.a.O., S. 30.
 - 2) Die von ausländischen Unternehmen ohne Gründung einer Niederlassung in die Bundesrepublik importierten Bauleistungen werden jedoch in der Dienstleistungsbilanz unter dem Titel "Bauleistungen, Montagen und Ausbesserungen" erfaßt. Vergleiche Statistisches Jahrbuch 1969, a.a.O., S. 512.
 - 3) Der Personalkostenanteil liegt im Durchschnitt bei 42 Prozent des Gesamtproduktionswertes. Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes, Band 20, Bonn 1970, S. 94 f.
 - 4) Vergleiche oben S. 10 dieser Arbeit sowie "Bauproduktivität steigt kaum", Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 217, vom 19. September 1972, S. 13.

Es wird im Folgenden zu prüfen sein, inwieweit die hier kurz genannten wichtigsten ökonomischen Charakteristika der Bauleistungen den internationalen Wettbewerb auf diesem Markt beeinträchtigen.

4.2 Wettbewerbsnachteile auf Grund der Errichtung von Betriebsstätten im Ausland

Die Standortgebundenheit der Bauproduktion an den Ort der Nachfrage erfordert beim Export von Bauleistungen jeweils die Errichtung von Produktionsstätten im Ausland. Während die Sachgüter produzierende Industrie in einer stationären Betriebsstätte ein mobiles Erzeugnis herstellt, produziert die Bauindustrie mit Hilfe einer mobilen Betriebsstätte ein stationäres Gut.¹⁾ Dem Export der fertigen Ware entspricht daher bei den Bauleistungen der Export von Produktionsfaktoren. Aus dieser Tatsache ergeben sich für ausländische Anbieter von Bauleistungen eine Reihe von Kosten- nachteilen gegenüber ihren inländischen Konkurrenten.

4.21 Zusätzliche Transportkosten

Während die Integration der Warenmärkte nur selten durch die Eigenschaften der Ware selbst verhindert wird,²⁾ verursacht der Transport der Produktionsfaktoren hohe Kosten, die einer Integration der Baumärkte entgegenstehen.

1) Vergleiche Rudolf de le Roi und F.H. Brüggemann, Die Industrie ohne Fabriken, Schriftenreihe des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Heft 8, Wiesbaden 1952, S. 13.

2) Dies würde nur auf solche Waren zutreffen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit (zum Beispiel der Größe, des Gewichts oder der Haltbarkeit) sehr hohe Transportkosten verursachen.

Durch die Verlegung der Betriebsstätte ins Ausland entstehen zusätzliche Transportkosten für die Beförderung des Personals aus dem Ausland an die Baustelle. Im Falle des Imports von Bauleistungen in die Bundesrepublik sind diese Kosten deshalb sehr hoch, weil die ausländischen Unternehmen nicht nur leitendes Personal und Fachkräfte 'importieren' müssen. Bei der anhaltenden Vollbeschäftigung in der deutschen Bauindustrie und dem hohen Niveau der in diesem Bereich gezahlten Löhne wäre eine ausländische Unternehmung nicht mehr konkurrenzfähig, wenn sie ihren Arbeitskräftebedarf in der Bundesrepublik selbst decken wollte. Sie müßte die Arbeitskräfte dann durch zusätzliche Lohnerhöhungen von ihren bisherigen Arbeitsplätzen abwerben, so daß erhebliche Lohnkostennachteile gegenüber der inländischen Bauindustrie entstehen würden. Als Ausweg bleibt hier nur die Einfuhr aller benötigten Arbeitskräfte aus dem Ausland, wodurch dann allerdings zusätzliche Transportkosten entstehen.

Transportkosten entstehen außerdem durch die Beförderung der benötigten Maschinen zur Baustelle, soweit die Geräte aus dem Ausland mitgebracht werden. Dies ist häufig bei den osteuropäischen Baufirmen zu beobachten, da diese eher die hohen Transportkosten in Kauf nehmen, als die nötigen Maschinen gegen Devisen in der Bundesrepublik zu erwerben. Baugerät wird von diesen Unternehmen in der Regel nur dann gegen Devisen erworben, wenn es sich um Spezialmaschinen handelt, die im Heimatland nicht erhältlich sind.

Die Erhöhung der Kosten bei einer Auslandstätigkeit trifft - wenn auch in geringerem Maße - ebenfalls auf die Importe von Fertighäusern zu. Werden Fertigteile importiert, so verschlechtern die hohen Transportkosten die Wettbewerbsfähigkeit des ausländischen Anbieters, obwohl er in diesem Fall seine Betriebsstätte im Heimatland beibehalten kann. Wird er dagegen über ein in der Bundesrepublik errichtetes Zweigwerk tätig, so muß auch er das Risiko und die Kosten der Errichtung einer Betriebsstätte im Ausland tragen.

4.22 Erhöhte Personalkosten

Durch die Verlegung der Betriebsstätte ins Ausland erhöhen sich außerdem die Personalkosten gegenüber der Inlandstätigkeit. Zum einen wird die Bauunternehmung ihren Arbeitnehmern höhere Löhne zahlen müssen, um für diese eine Auslands-tätigkeit überhaupt interessant zu machen. Aber auch die Lohnnebenkosten werden sich bei einem Auslandsauftrag erhöhen, da Trennungsentschädigungen, Zuschüsse zu Heimreisen während des Urlaubs, Aufwandsentschädigungen und so weiter gezahlt werden müssen.

Der Zwang, am Standort des Verbrauchers zu produzieren, verbunden mit der hohen Lohnintensität in der Bauindustrie, führt demnach zu einer erheblichen Erhöhung der Personalkosten beim Export von Bauleistungen.

4.23 Erhöhte Materialkosten

Versucht der ausländische Bauunternehmer, einen möglichst großen Teil des benötigten Materials - Baustoffe und -maschinen - aus dem Herkunftsland zu importieren, so hat er die bereits erwähnten hohen Transportkosten zu tragen. Häufig wird der Import von Baustoffen aber schon auf Grund der Anforderung ausscheiden, daß die in der Bundesrepublik verwendeten Baustoffe den gültigen DIN-Normen entsprechen müssen. Da im Ausland in der Regel entsprechende Vorschriften nicht bestehen, können die ausländischen Bauunternehmen vergleichbare Qualitätsbescheinigungen des Heimatlandes meistens nicht vorlegen.¹⁾ Sollen die Baustoffe dennoch aus dem Ausland importiert werden, so müssen erst langwierige Tests von den Materialprüfungsämtern durchgeführt werden, um festzustellen, ob diese Stoffe den deutschen Bestimmungen entsprechen.²⁾ Diese Prüfungen verursachen außer einer eventuellen Verzögerung des Baubeginns auch entsprechende Kosten.

Diese Schwierigkeiten bei der Zulassung ausländischer Baustoffe werden in der Regel dazu führen, daß beim Import von Bauleistungen die benötigten Rohstoffe weitgehend aus der Bundesrepublik bezogen werden. Damit entsteht jedoch für die ausländischen Bauunternehmen die Schwierigkeit, sich in ausreichendem Maße Informationen über den regionalen Baustoffhandel zu beschaffen. Die ausländischen Unter-

1) So versucht man zum Beispiel in Frankreich, die notwendige Sicherheit der Bauten nicht durch Vorschriften über die Qualität der Baustoffe zu erzielen, sondern indem man grundsätzlich Gewährleistungsfristen von zehn Jahren vorschreibt.

2) Vergleiche Peter Schille, a.a.O., S. 4.

nehmen werden hier nur in Ausnahmefällen über die gleichen Einkaufsmöglichkeiten verfügen wie die Inländer. Dies gilt besonders dann, wenn es sich um direkte Bauimporte handelt, der Ausländer also nur für einen begrenzten Zeitraum als Nachfrager nach Baustoffen auftritt. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, daß ausländische Bauunternehmen bei der Beschaffung von Baustoffen in der Bundesrepublik mehr oder weniger große Kostennachteile gegenüber ihren inländischen Konkurrenten zu tragen haben.

Hinsichtlich der Baumaschinen stellt vor allem die Kalkulation des Wertverzehrs der eingesetzten Maschinen eine besondere Schwierigkeit dar. Insbesondere beim direkten Bauleistungsimport - also der Auslandstätigkeit ohne Gründung einer Niederlassung - muß es als ungewiß angesehen werden, ob die Bauunternehmung die Maschinen bei einem Anschlußauftrag weiterverwenden kann. In diesem Fall ist das Risiko mit einzukalkulieren, daß die Maschinen eventuell nach Fertigstellung des Bauvorhabens unter Preis weiterverkauft werden müssen, wenn der Rücktransport sich wegen der großen Entfernung und den damit verbundenen hohen Transportkosten nicht mehr lohnt.¹⁾ Die somit notwendigen Risikozuschläge führen dann zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit des ausländischen Anbieters.

4.24 Vorfinanzierung in Devisen

Für den Produzenten von Waren ist es hinsichtlich der Finanzierung seiner Produktion unbedeutend, ob die Produkte für den In- oder Auslandsmarkt bestimmt sind. Die Tätigkeit

1) Vergleiche Siegbert Hafner, a.a.O., S. 98.

eines Dienstleistungsunternehmens im Ausland bringt dagegen völlig andere Finanzierungsprobleme mit sich, als sie bei der Inlandstätigkeit entstehen.¹⁾

Die Ausgaben für die Einrichtung der Baustelle, den Einkauf von Baustoffen sowie ein Teil der Transportkosten müssen im Ausland, also in Devisen vorfinanziert werden. Der Devisenbedarf wird noch größer, wenn auch Geräte im Ausland gekauft werden müssen, deren Transport über weite Strecken nicht durchführbar oder nicht rentabel ist. Hinzu kommen vor allem bei öffentlichen Aufträgen noch die sehr hohen Bietungs- und Leistungsgarantien, die ebenfalls in Devisen gezahlt werden müssen.²⁾

Die ausländischen Baufirmen benötigen daher in großem Umfang Devisenkredite, was hauptsächlich für die Bauunternehmen aus den Staatshandelsländern Schwierigkeiten mit sich bringt, da diese Unternehmen Kredite in Auslandswährung nur in begrenztem Umfang erhalten. Hinzu kommt, daß Baufirmen aus Osteuropa nicht beliebig mit deutschen Kreditinstituten zusammenarbeiten können, sondern weitgehend auf eine Zusammenarbeit mit der Außenhandelsbank ihres Heimatlandes angewiesen sein dürften. Durch die Notwendigkeit, einen Teil der Produktion mit Devisenkrediten vorzufinanzieren, kann daher der Umfang der Bauleistungsimporte aus den osteuropäischen Ländern eingeengt werden.

1) Vergleiche de le Roi/Brüggemann, a.a.O., S. 31.

2) Vergleiche ebenda.

Aber auch für Unternehmen aus dem übrigen Ausland kann der Devisenbedarf zu einem Markteintrittshemmnis werden, falls diese Unternehmen auf Grund einer Devisenbewirtschaftung im Ausland Devisenkredite nur in begrenztem Umfang erhalten.

4.3 Die Markttransparenz

4.31 Zum Begriff der Markttransparenz

Wenn im Rahmen dieser Arbeit von Markttransparenz gesprochen wird, so ist damit die tatsächliche Summe der vorhandenen Informationen gemeint, nicht aber die in der statischen Preistheorie gebräuchliche Prämisse der vollkommenen Information.¹⁾ Markttransparenz bedeutet also die Gesamtheit der Informationen, die Verkäufern und Käufern über die auf einem Markt bestehenden Angebots- und Nachfragekonstellationen zur Verfügung stehen.²⁾

Für die Marktübersicht des Käufers ist es von Bedeutung, daß er Informationen über die angebotenen Güter erhält, das heißt über die möglichen Produktvarianten, deren Qualität, die Preise und die sonstigen Bedingungen, zu denen sie angeboten werden.³⁾ Der Verkäufer benötigt ebenfalls Kenntnisse über die Struktur des Angebots, darüber hinaus braucht er aber Informationen über die Produktionskosten, die Situation der anderen Anbieter und über die Struktur der Nachfrage.⁴⁾

1) Vergleiche Egon Tuchtfield, Organisierte Markttransparenz und Wettbewerb, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 102. Jahrgang, Bern 1966, S.43.

2) Vergleiche Gerhard Scherhorn, Information und Kauf, Köln und Opladen 1964, S. 15.

3) Vergleiche ebenda, S. 16 f.

4) Vergleiche ebenda, S. 16.

Berücksichtigt man nun die Tatsache, daß es sich bei Bauleistungen in der Regel um Auftragsfertigung weitgehend individueller Güter handelt, so ist unmittelbar ersichtlich, daß dieses charakteristische Merkmal der Bauleistungen vor allem die Markttransparenz des Käufers beeinträchtigt. Handelt es sich um Importe von Bauleistungen, so führt die Verlagerung der Betriebsstätte ins Ausland zu einer Reihe von weiteren Informationsschwierigkeiten, die vor allem die Markttransparenz des Anbieters verschlechtern.

Im Folgenden soll daher kurz gezeigt werden, inwieweit mangelnde Informationsmöglichkeiten über den deutschen Bau- markt ein Markteintrittshemmnis für ausländische Anbieter darstellen. Ebenso ist zu prüfen, welche Möglichkeiten für den deutschen Nachfrager nach Bauleistungen bestehen, sich über das Angebot ausländischer Unternehmen zu informieren.

4.32 Markttransparenz ausländischer Bauunternehmen

4.321 Informationen über die Produktionskosten

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Verlagerung der Produktionsstätte ins Ausland zu einer Reihe von Kosten- erhöhungen für den Exporteur von Bauleistungen führt.¹⁾ Die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter wird aber nicht nur durch diese direkten Kostenerhöhungen beeinträchtigt, sondern auch durch die Tatsache, daß die Ausländer auf Grund ihres geringen Informationsgrades ihre Produktions- kosten nicht mit der gleichen Genauigkeit kalkulieren können wie ihre inländischen Konkurrenten. Sie sind daher gezwungen,

1) Vergleiche oben Abschnitt 4.2, S. 97 ff. dieser Arbeit.

entsprechende Risikozuschläge einzukalkulieren, die ihre Wettbewerbsfähigkeit noch zusätzlich behindern.

Zwar lassen sich die Transportkosten für Personal und Maschinen noch ziemlich exakt vorausberechnen, erhebliche Schwierigkeiten entstehen jedoch bei der Kalkulation der Kosten für die im Ausland zu beschaffenden Rohstoffe. Innerhalb der meist sehr kurzen Ausschreibungsfristen ist es den ausländischen Anbietern häufig nicht möglich, sich in ausreichendem Umfang darüber zu informieren, zu welchen Bedingungen Baumaterial im Ausland bezogen werden kann und welche Preisschwankungen auf diesem Markt auftreten können.¹⁾ In diesen Fällen müssen Risikozuschläge einkalkuliert werden, da die endgültigen Rohstoffpreise bei Abgabe des Angebots noch nicht festliegen.

Ähnlich schwierig ist die Kalkulation der Kosten für die Einrichtung der Betriebsstätte selbst, da der Ausländer häufig nur über ungenaue Kenntnisse entscheidender Faktoren wie der Bodenverhältnisse, der Witterung oder der Energie- und Wasserversorgung verfügt.

Auf die erschwerte Kalkulation des Wertverzehrs der eingesetzten Maschinen wurde bereits hingewiesen.²⁾ Hinzu kommen im Auslandsbau noch die politischen Risiken, die jedoch bei einer Tätigkeit ausländischer Firmen in der Bundes-

1) Die oft sehr starken Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten stellen vor allem die Bauunternehmen aus den Staatshandelsländern vor Kalkulationsschwierigkeiten, da diese es gewohnt sind, mit fest zugeteilten Kontingenten von Rohstoffen zu rechnen.

2) Vergleiche oben S. 101 dieser Arbeit.

republik als gering veranschlagt werden können. Dieses Risiko könnte höchstens für Bauunternehmen aus den Ostblockländern von Bedeutung sein, da diese bei einer Verschlechterung des politischen Klimas von seiten ihrer Regierungen gezwungen werden könnten, ihre Auslandstätigkeit einzustellen.¹⁾

Die Summe dieser Risiken erschwert unter Umständen die Kalkulation für eine Bauunternehmung dermaßen, daß diese kein Angebot für einen Auslandsauftrag abgibt. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Bauunternehmen erstmals und ohne Gründung einer Zweigniederlassung in einem anderen Land tätig werden will. Das zusätzliche Kalkulationsrisiko beim Auslandsbau dürfte dagegen um so geringer sein, je mehr sich eine Zweigniederlassung der Bauunternehmung bereits in den ausländischen Markt integrieren konnte. In diesem Fall kann die Zweigniederlassung weit eher bei der Beschaffung der Informationen und der Kontaktpflege mit Behörden und Lieferanten mit den inländischen Anbietern konkurrieren. Damit wird eine genauere Kalkulation ermöglicht, so daß sich ein Kostenvorsprung gegenüber dem direkten Bauleistungsexport ergibt.²⁾ "Je mehr aber der Zweigbetrieb bei der Projektdurchführung auf die Unterstützung des Stammhauses angewiesen ist, je mehr Führungskräfte und Gerät dieses für die Auslandsbaustelle bereitstellen muß, um so geringer sind die Vorteile solcher Stützpunkte. Bei Großobjekten be-

1) So konnten zum Beispiel einige tschechoslowakische Bauunternehmen ihre Verträge nach dem Sturz der Dubcek-Regierung nicht erfüllen, da ihnen eine Tätigkeit im westlichen Ausland zeitweise untersagt wurde.

2) Vergleiche Siegbert Hafner, a.a.O., S. 106.

schränken sie sich infolgedessen fast ausschließlich auf die Akquisition."¹⁾

Insgesamt wird man sagen können, daß die Erhöhung des Kalkulationsrisikos zu einem weiteren Wettbewerbsnachteil der ausländischen Anbieter führt. Durch die Notwendigkeit, aufgrund mangelnder Informationen erhöhte Sicherheitszuschläge einkalkulieren zu müssen, sind die ausländischen Anbieter in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

4.322 Informationen über gesetzliche Vorschriften

Ebenso wie der Mangel an Informationen über die voraussichtlichen Produktionskosten werden sich auch die geringen Informationsmöglichkeiten ausländischer Anbieter in bezug auf die in der Bundesrepublik zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften hemmend auf den Markteintritt auswirken.²⁾

Inwieweit müssen Aufenthaltsgenehmigungen beantragt werden, und wenn ja, bei welcher Behörde? Welche steuerrechtlichen Vorschriften sind zu beachten? Unterliegen die ausländischen Arbeitnehmer der deutschen Sozialversicherung, und wenn ja, an wen sind die Beiträge abzuführen? Welche Genehmigungen sind für eine gewerbliche Tätigkeit in der Bundesrepublik erforderlich? Wie steht es mit der Anerkennung der Befähigungsnachweise leitender Angestellter? Welche Bestimmungen gelten hinsichtlich der Entlohnung und der sonstigen arbeitsrechtlichen Fragen? Welche Bauvorschriften gelten in den einzelnen Bundesländern?

1) Siegbert Hafner, a.a.O., S. 107.

2) Vergleiche dazu auch Siegbert Hafner, a.a.O., S. 178 f.

All diese Fragen müssen geklärt werden, bevor der ausländische Bauunternehmer in der Bundesrepublik tätig werden kann. Für einen Ausländer, der sich im Aufbau der deutschen Verwaltung nicht auskennt, entsteht damit eine beträchtliche Unsicherheit. Bei der Lösung dieser Fragen wird dem Ausländer die Botschaft oder Handelsvertretung seines Landes nur in geringem Umfang behilflich sein können, da diese selbst über Spezialfragen des Bausektors kaum informiert sein wird. Hinzu kommt, daß Bauimporte erst in jüngster Zeit in stärkerem Maße auftreten, so daß auch die Auslandsvertretungen kaum über Erfahrungen auf diesem Gebiet verfügen dürften.

Durch die Inanspruchnahme eines deutschen Rechtsanwalts oder Steuerberaters ließen sich diese Informationsschwierigkeiten zumindest teilweise beseitigen, doch bietet sich diese Möglichkeit praktisch nur für solche Bauunternehmen an, die bereits in der Bundesrepublik tätig sind. Außerdem würde die Beschaffung der Informationen dann mit beträchtlichen Kosten verbunden sein. Da diese Kosten bereits bei der Kalkulation, also vor der Auftragsvergabe entstehen, wird ein Teil der ausländischen Unternehmen nicht bereit sein, diese Kosten zu tragen, sondern eher auf die Abgabe eines Angebots verzichten.¹⁾

Selbst bei der Einschaltung von Beratern wird es aber häufig nicht möglich sein, die benötigten Auskünfte innerhalb der für die Ausarbeitung des Auftrags zur Verfügung stehenden

1) "Die Gesamtkosten der Ausarbeitung eines Angebots liegen beim westdeutschen Auslandsbau im Durchschnitt bei 30.000,- bis 50.000,- DM, in vielen Fällen aber auch über 100.000,- DM", in: Bauen im Ausland, Sonderdruck, herausgegeben vom Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V., Frankfurt 1967; zitiert bei Siegbert Hafner, a.a.O., S.84

Zeit von den zuständigen Behörden zu erhalten. Dies gilt auch für solche Bauunternehmen, die bereits über Erfahrung auf dem deutschen Bauparkt verfügen. Da für die Erteilung der Auskünfte in der Regel kommunale oder Landesbehörden zuständig sind, die regional durchaus unterschiedliche Entscheidungen treffen können, müssen die erforderlichen Informationen bei einem Wechsel zu einer anderen Baustelle zumindest teilweise neu beschafft werden.

Dies trifft insbesondere auch auf die innerhalb der Bundesländer immer noch unterschiedlichen Bauordnungen zu. Dem ausländischen Bauunternehmer wird es dabei nur schwer möglich sein, die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Vorschriften auf die Höhe seiner Kosten auch nur der Größenordnung nach kalkulieren zu können.

4.323 Informationen über die Nachfrage

Auch bei der Informationsbeschaffung über die Nachfrage nach Bauleistungen sieht sich der Ausländer im Vergleich zum Inländer zusätzlichen Schwierigkeiten gegenüber. Aufgrund der für den Auslandsbau erforderlichen Mindestauftragsgröße wird sich der ausländische Bauunternehmer insbesondere um Informationen über die Entwicklung der Nachfrage der öffentlichen Hand sowie der gewerblichen und industriellen Wirtschaft nach Bauleistungen bemühen.

In bezug auf die Nachfrage der öffentlichen Hand ist es dabei entscheidend, inwieweit die Ausländer sich über öffentliche Ausschreibungen informieren können. Soweit die Aus-

schreibungen im Bundesausschreibungsblatt oder - entsprechend den neuen EWG-Richtlinien - im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden, bestehen auch für Ausländer keine besonderen Informationsprobleme. Das Bundeswirtschaftsministerium ist durchaus um eine große Publizität des Bundesausschreibungsblattes bemüht. Dieses Blatt wird daher auch an die Botschaften der Bundesrepublik versandt, damit ausländische Anbieter sich dort möglichst einfach informieren können. Neuerdings wird das Ausschreibungsblatt auch direkt an die Wirtschaftsministerien des Auslands gesandt, damit diese es an die interessierten Verbände und Unternehmen weiterleiten können.

Dagegen können sich ausländische Unternehmen nur sehr schwer über die Nachfrage der Kommunen und der Länder informieren, soweit diese die geplanten Bauvorhaben nur in regionalen Tageszeitungen ausschreiben, wie dies häufig der Fall ist. Damit werden ausländische Anbieter praktisch vom Wettbewerb ausgeschlossen, da sie über die Projekte keine Informationen erhalten. Der Wettbewerb beschränkt sich dann auf die regional ansässigen Bauunternehmen.

Auch in bezug auf die gewerbliche und industrielle Nachfrage nach Bauleistungen kann der ausländische Anbieter sich nur eine ungenügende Markttransparenz beschaffen. Er ist praktisch darauf angewiesen, daß der Nachfrager aktiv wird und entweder direkt an ihn herantritt oder aber seinen Bedarf im Wege der öffentlichen Ausschreibung bekanntgibt.

Der ausländische Bauunternehmer kann ja nicht Marktforschung in dem Maße treiben, wie dies einem Warenproduzenten möglich ist. Ihm stehen eventuell Prognosen der gesamten Entwicklung der Baunachfrage zur Verfügung, da er aber erst nach Erteilung des Auftrags mit der Produktion eines jeweils völlig verschiedenen Gutes beginnen kann, nützt ihm diese Information nur sehr wenig. Entscheidend ist vielmehr, daß er rechtzeitig über das Vorhandensein eines individuellen Bedarfs informiert wird.

In dieser Hinsicht kann er aber nur dann mit den inländischen Anbietern konkurrieren, wenn der Nachfrager selbst für eine ausreichende Publizität seines Bedarfs sorgt.¹⁾

Auch hier sind diejenigen ausländischen Unternehmen im Vorteil, die den deutschen Markt mit Hilfe von Niederlassungen zu erschließen versuchen. Eine Niederlassung wird eher Informationen über die Investitionspläne der ortsansässigen Industrie erhalten können, so daß eine rechtzeitige Angebotsabgabe möglich ist.

In bezug auf die Nachfrage der privaten Haushalte nach ausländischen Bauleistungen dürften Informationen vor allem für die Importeure von Fertighäusern von Interesse sein. Da diese Produzenten sich aber der herkömmlichen Methoden der Marktforschung bedienen können, dürfte für sie die Informationsbeschaffung über die Nachfragestruktur nur geringfügig schwieriger als für die inländischen Produzenten sein.

1) Inwieweit dies wahrscheinlich ist, wird in Abschnitt 4.332 dieser Arbeit ausgeführt.

4.33 Markttransparenz der Nachfrager

4.331 Objektive Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung

Für einen funktionsfähigen Wettbewerb ist die Markttransparenz der Käufer ebenso entscheidend wie die der Verkäufer. Für den Nachfrager sind vor allem der Preis und die Qualität der angebotenen Leistung von Bedeutung. Hierüber benötigt der Käufer in jedem Fall Informationen, wenn der Wettbewerb wirksam werden soll. Dabei kann die Markttransparenz dann als "ausreichend" bezeichnet werden, wenn sie dem Käufer die optimale Kaufentscheidung ermöglicht.¹⁾

4.3311 Informationen über das Auslands-Angebot

Markttransparenz des Käufers setzt zunächst einmal voraus, daß er Kenntnis von möglichst vielen angebotenen Leistungen hat. Hier bestehen aber bereits Schwierigkeiten für den Nachfrager nach Bauleistungen.

Er kann nicht wie der Käufer einer Ware ein Geschäft aufsuchen und dort die Produkte der einzelnen Hersteller miteinander vergleichen. Der Bauauftraggeber muß vielmehr selbst aktiv werden und sich an die "Hersteller", das heißt an die Bauunternehmen direkt wenden. Dazu benötigt er aber zumindest deren Anschriften und zusätzliche Informationen über die Tätigkeit dieser Unternehmen. Fordert der Nachfrager die Bauunternehmen durch Anzeigen zur Abgabe von Ange-

1) Die ausreichende Markttransparenz ist zu unterscheiden von der "vollständigen", wie sie das Ideal des vollkommenen Marktes voraussetzt. Vergleiche Gerhard Scherhorn, a.a.O., S. 55 f. Dort ist auch der Begriff der optimalen Kaufentscheidung im Einzelnen definiert.

boten auf, so geht er das Risiko ein, daß sich nur die regional ansässigen Unternehmen melden. Die Informationen, die der Nachfrager sonst durch den Handel erhält, entfallen hier also.

Der Nachfrager wird sich häufig gar nicht der Tatsache bewußt sein, daß für seinen Bedarf auch ein ausländisches Angebot besteht, sondern er wird sich in der Mehrzahl der Fälle darauf beschränken, die für ihn leichter überschaubaren regionalen Angebote miteinander zu vergleichen.

Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß es dem Nachfrager objektiv an Informationen über ausländische Anbieter fehlt. Der Nachfrager nach Bauleistungen verfügt nicht annähernd über die Informationsquellen, die sonst dem Käufer einer Ware zur Verfügung stehen: Handel, Werbung, Warentests und so weiter.¹⁾

Ein anderer Grund für die mangelhafte Information der Nachfrager insbesondere über die osteuropäischen Bauunternehmen liegt aber auch in der geringen Neigung dieser Unternehmen zur Öffentlichkeitsarbeit. Offensichtlich befürchten diese Unternehmen zunehmende Diskriminierungen, je mehr über ihre Tätigkeit in der Öffentlichkeit bekannt wird. Dazu mag die Pressekampagne beigetragen haben, die gegen die "Ostblock-Brigaden" entfacht wurde, als die ersten osteuropäischen Bauunternehmen mit ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik begannen.

1) Vergleiche Siegbert Hafner, a.a.O., S. 174.

4.3312 Die Qualitätstransparenz

Weitere Informationsschwierigkeiten bestehen für den Nachfrager nach Bauleistungen auch hinsichtlich der "Qualitätstransparenz".¹⁾ Der Nachfrager ist von vornherein nicht in der Lage, die Qualität der von ihm gekauften Ware zu beurteilen, da sie zum Zeitpunkt des Kaufes noch gar nicht existiert. Aufgrund der Individualität jedes Bauwerks kann der Käufer auch Vergleiche mit bisher von einem Unternehmen erstellten Bauobjekten nur sehr begrenzt vornehmen. Die Qualitätstransparenz ist vor allem im Hinblick auf ausländische Bauunternehmen, die bisher noch gar nicht in der Bundesrepublik gearbeitet haben, denkbar gering.

Ist es dem Verbraucher aber nicht möglich, die Qualitätsunterschiede zwischen den ihm angebotenen Leistungen zu beurteilen, so wendet er andere Beurteilungsmaßstäbe an, etwa das Renommee der Bauunternehmung oder den Preis als Qualitätsmaßstab.²⁾

Mit dieser Überlegung läßt sich die große Bedeutung der Präferenzen für den Baumarkt erklären. Der Nachfrager ist hier ausschließlich auf den Ruf des Unternehmens angewiesen, wenn er ein Urteil über die zu erwartende Qualität abgeben will. Damit wird auch deutlich, warum die niedrigeren Preise der ausländischen Unternehmen häufig als Argumente gegen diese Anbieter verwendet werden. Der Nachfrager setzt einfach voraus, daß zu einem niedrigeren Preis auch nur eine schlechtere

1) Vergleiche Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Band II, "Der Absatz", 11. Auflage, Berlin 1968, S. 247.

2) Vergleiche Bernd Jansen, Die Bedeutung der Information in der Preis- und Wettbewerbstheorie, Berlin 1970, S.122.

Qualität geliefert werden kann. Unter diesen Umständen "... muß insofern eine Pervertierung des Wettbewerbs eintreten, daß ein höherer Preis von einer Mehrzahl von Verbrauchern als Leistungsvorsprung mißverstanden wird".¹⁾

4.332 Käufergruppen und Markttransparenz

4.3321 Die öffentliche Hand

Die Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Informationen über ausländische Bauunternehmen unterscheiden sich nach den einzelnen Gruppen von Nachfragern. Die Käufergruppen werden in unterschiedlichem Maße bereit und in der Lage sein, eventuell bestehende Informationsprobleme zu überwinden, indem sie eigene Initiativen entfalten.²⁾

Tritt die öffentliche Hand als Nachfrager³⁾ auf, so wird versucht, durch Vorschriften wie die Verdingungsordnungen, durch Verwaltungsanweisungen und Kontrollen den Behörden einen Antrieb zu wirtschaftlichem Verhalten zu geben.⁴⁾

Durch objektivere Einkaufsverfahren wie öffentliche Ausschreibungen soll sichergestellt werden, daß die Behörden über eine ausreichende Markttransparenz verfügen.

1) Jansen, Bernd, a.a.O., S. 123.

2) Vergleiche Gerhard Scherhorn, a.a.O., S. 50.

3) Gemeint ist hier die Nachfrage der öffentlichen Hand nach Bauvorhaben, die eine für den Auslandsbau erforderliche Größenordnung besitzen.

4) Vergleiche Otto Gandenberger, Die Ausschreibung, Band 14 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961, S. 58 f.

Eine ausreichende Markttransparenz kann jedoch in Bezug auf die Nachfrage nach Bauleistungen mit diesen Maßnahmen nicht gewährleistet werden. Wird ein Bauvorhaben zum Beispiel in einer regionalen Tageszeitung ausgeschrieben, so werden die eingehenden Angebote der ausschreibenden Behörde keineswegs eine solche Marktübersicht geben, daß die optimale Kaufentscheidung getroffen werden kann. Sei es, daß die Behörde sich aufgrund bestehender Präferenzen nur an die regionalen Anbieter wendet oder daß sie von dem potentiellen Angebot ausländischer Bauunternehmen keine Kenntnis besitzt; jedenfalls führt die mangelhafte Publizität des Bedarfs auch zu einer unzureichenden Information der Behörde über günstige Bezugsquellen. "Leistungsfähige Außen-seiter können sich unter Umständen schwer oder überhaupt nicht durchsetzen, weil die Nachfrager diese für sie günstigen Bezugsquellen nicht kennen."¹⁾

Eine ausreichende Markttransparenz der öffentlichen Hand kann daher nur dann unterstellt werden, wenn die öffentlichen Ausschreibungen in solcher Form publiziert werden, daß auch Ausländer sich über die bestehende Nachfrage informieren können.

Diese Überlegungen gelten in noch stärkerem Maße bei der beschränkten Ausschreibung, da hier die Gefahr besteht, daß bestimmte Anbieter bewußt nicht aufgefordert werden.²⁾ Dies läßt sich unter anderem auch mit der mangelnden Qualitätstransparenz begründen: Da die Vergabebeamten keine oder nur

1) Otto Gandenberger, Die Ausschreibung, a.a.O., S. 53.

2) Ebenda, S. 62.

unzulängliche Informationen über die Qualität der von ausländischen Bauunternehmen geleisteten Arbeit besitzen, werden sie aufgrund ihres ausgeprägten Sicherheitsdenkens den bekannten inländischen Unternehmen den Vorzug geben. Kommen noch protektionistische Erwägungen hinzu, so kann man davon ausgehen, daß nur in wenigen Ausnahmefällen ausländische Unternehmen zur Abgabe von Angeboten bei der beschränkten Ausschreibung aufgefordert werden.

4.3322 Unternehmen und private Haushalte

Die Unternehmen als Nachfrager nach Bauleistungen haben einen stärkeren Antrieb zu wirtschaftlichem Verhalten als die staatlichen Einkaufsstellen, da ihnen die Vorteile aus günstigen Einkaufsmöglichkeiten unmittelbar zugute kommen. Diese Käufergruppe wird daher in der Regel bestrebt sein, sich eine ausreichende Markttransparenz zu verschaffen, das heißt sie wird versuchen, auch überregionale Angebote von Bauunternehmen einzuholen.

Die Bauträgergesellschaften bedienen sich daher ebenso wie die Industrie häufig des Mittels der öffentlichen Ausschreibung, um einen Überblick über das Angebot zu bekommen. Der Zwang zu möglichst günstigem Einkauf führt bei dieser Gruppe von Nachfragern aber auch dazu, daß sie über die öffentliche Ausschreibung hinaus bei der Informationsbeschaffung aktiv werden. Dies gilt insbesondere für die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, die durch den Druck der stark steigenden Baupreise gezwungen werden, nach günstigeren

Einkaufsmöglichkeiten Ausschau zu halten.¹⁾ Diese Unternehmen sorgen daher in der Regel für eine möglichst große Publizität ihrer Ausschreibungen auch im Ausland, teilweise wurden die Ausschreibungen auch direkt in ausländischen Publikationen veröffentlicht.²⁾

Hinzu kommt, daß das ausgeprägte Kostendenken dieser Nachfrager-Gruppe dazu führt, eventuell bestehende Präferenzen eher zu überwinden, wenn damit entsprechende Preisvorteile ausgenutzt werden können.

Obwohl diese Nachfrager also in der Regel bereit sind, sich selbst um eine möglichst hohe Markttransparenz zu bemühen, werden jedoch auch sie durch die oben beschriebenen objektiven Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung an einer Auftragsvergabe an ausländische Bauunternehmer behindert.

Wegen der in der Regel zu geringen Auftragsgröße werden die privaten Haushalte sich dagegen wenig um Informationen über ausländische Bauunternehmen bemühen.

Außerdem sind für diese Nachfrager die Informationsschwierigkeiten am größten. Einmal können sie ihre Bauvorhaben nicht öffentlich ausschreiben, da die damit verbundenen Kosten in keinem Verhältnis zur Auftragsgröße stehen. Sie werden ihre Nachfrage daher auf die ortsansässigen Bauunternehmen beschränken. Der hier besonders deutliche Mangel an

1) Vergleiche dazu etwa "Baut Neue Heimat mit Auslandsfirmen?", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 157, vom 11. Juli 1970, Wirtschaftsblatt.

2) Vergleiche "Billig-Macher aus dem Osten", a.a.O., S. 17.

Qualitätstransparenz wird im übrigen zu einer Verstärkung der Präferenzen für bekannte Unternehmen führen.

Günstiger ist die Markttransparenz dagegen bei der Nachfrage nach Fertighausimporten. Hier können sich die Nachfrager über das ausländische Angebot anhand von Prospekten, Inseraten in Zeitschriften und Musterhäusern informieren. Auch hier führt jedoch die mangelnde Qualitätstransparenz dazu, daß eventuelle Preisvorteile ausländischer Anbieter nur bedingt als Wettbewerbsvorteile anzusehen sind.

4.4 Die Frage des temporären Marktzugangs

Die bisher geschilderten ökonomischen Zugangshemmnisse treffen allgemein auf die Auslandstätigkeit einer Baufirma zu, gleichgültig, ob sie auf Dauer oder nur temporär in den Auslandsmarkt eintreten möchte. Von einem temporären Markteintritt kann man dann sprechen, wenn die Bauunternehmung plant, nach der Durchführung eines einzigen oder einer eng begrenzten Anzahl von Bauvorhaben wieder aus dem Auslandsmarkt auszuschcheiden.¹⁾ Dies ist in der Regel beim direkten Bauleistungsimport der Fall, wenn also eine Bauunternehmung ohne die Gründung einer Zweigniederlassung im Ausland tätig wird.

1) Wird der Ausländer dagegen mangels neuer Aufträge gezwungen, aus dem Markt auszuschcheiden, so kann dieser Fall nicht als temporärer Markteintritt bezeichnet werden. Der Ausländer hatte hier das Ziel, sich auf Dauer den Markt zu erschließen, so daß er auch entsprechend kalkuliert haben wird. In diesem Fall wird er die zusätzlichen Kosten einer Auslandstätigkeit nicht nur einem Auftrag zurechnen, so daß sich kein zusätzlicher Wettbewerbsnachteil ergibt.

Entsprechend dieser Zielsetzung gewinnen aber die sonstigen Markteintrittshemmnisse - die Kostennachteile auf Grund der Verlagerung der Produktionsstätte ins Ausland, das erhöhte Kalkulationsrisiko, die zusätzlichen Finanzierungsprobleme und die fehlende Markttransparenz - noch an Bedeutung. Bei einem temporären Markteintritt bestehen diese Hemmnisse in unterschiedlicher Stärke wie bei einem auf Dauer gerichteten Markteintritt.

Die Kosten für die Verlagerung einer Betriebsstätte könnten bei einem temporären Markteintritt niedriger sein, da im Vergleich zu einem auf Dauer gerichteten Markteintritt etwa die Gründungskosten einer Zweigniederlassung entfallen. Das Kalkulationsrisiko wird sich bei einem temporären Markteintritt jedoch erheblich erhöhen, da der Informationsgrad des Ausländers um so schlechter sein wird, je kürzer der Zeitraum ist, während dem er auf einem fremden Markt tätig ist.¹⁾ Auch die Finanzierungsschwierigkeiten dürften beim temporären Markteintritt eher größer sein, da in diesem Fall kaum Geschäftsbeziehungen zu Banken des betreffenden Landes bestehen. Eine Zweigniederlassung wird hier eher über Verbindungen verfügen, vor allem stellt sie eine bessere Sicherheit für die Kreditgewährung dar, als eine nur vorübergehend im Inland tätige Unternehmung.

Das zusätzliche Hemmnis beim temporären Markteintritt besteht nun darin, daß die aufgrund der Auslandstätigkeit erhöhten Kosten nur einem einzigen beziehungsweise einer sehr begrenzten Anzahl von Aufträgen zugerechnet werden

1) Vergleiche oben S. 106 f. dieser Arbeit.

müssen. Die aus den Markteintrittshemmnissen entstehenden Kostennachteile können nicht auf eine Vielzahl von Bauprojekten umgelegt werden, so daß die Wettbewerbsnachteile für den Ausländer beim temporären Markteintritt noch größer werden.

Die zusätzlichen Kosten, die durch die Auslandstätigkeit entstehen, müssen beim temporären Marktzugang zwar nicht absolut höher sein, sie führen aber zu einem stärkeren Anstieg der gesamten Kosten eines Auftrags, als wenn sie auf mehrere Bauvorhaben umgerechnet werden könnten. Die bereits bestehenden Markteintrittshemmnisse müssen daher beim temporären Markteintritt unter sonst gleichen Bedingungen kleiner sein als bei einem auf Dauer gerichteten Markteintritt, wenn die Wettbewerbsfähigkeit des ausländischen Anbieters nicht noch zusätzlich verschlechtert werden soll.

Aus der Zurechnung der gesamten Kostennachteile auf ein Projekt folgt auch, daß der ausländische Anbieter nur bei relativ großen Projekten die Möglichkeit haben kann, eventuell bestehende Kostenvorteile in entsprechendem Maße geltend zu machen.¹⁾

Die unterschiedliche Zielsetzung zwischen temporärem und auf Dauer gerichtetem Markteintritt wird sich auch auf die Freispolitik des ausländischen Anbieters auswirken. Die umlaufende Aufträge bemühte Zweigniederlassung ist eventuell bereit, einmal einen Auftrag anzunehmen, der keinen Gewinn

1) Dabei wird unterstellt, daß die durch die Markteintrittshemmnisse entstehenden Kosten unterproportional zur Auftragsgröße ansteigen.

oder sogar einen Verlust bringt, um auf dem Markt überhaupt Fuß fassen zu können. Dieser Anreiz besteht dagegen beim temporären Markteintritt nicht. Der Anbieter muß in diesem Fall darauf achten, seine gesamten Kosten zu decken, da er Verluste aus diesem Auftrag nicht durch Gewinne bei Anschlußaufträgen wieder kompensieren kann.

Andererseits wird der nur temporär in den Markt Eintretende einen Auftrag nur dann erhalten, wenn er die einheimischen Konkurrenten erheblich unterbieten kann. Hier spielt neben rein psychologischen Faktoren auch die Frage der Sicherheitsleistungen eine große Rolle. Der Auftraggeber hat durchaus ein Interesse daran, daß die Baufirma nach Erledigung des Auftrags nicht vom Markt "verschwindet" und er deshalb unter Umständen Garantieforderungen im Ausland einklagen muß. Die Sicherheiten, die eine einheimische Firma oder auch die Zweigniederlassung einer ausländischen Unternehmung hier bieten können, stellen einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil dar, den ein nur zeitweise anbietendes Unternehmen durch einen Preisvorteil ausgleichen muß.

Will eine Bauunternehmung daher nur temporär in den Auslandsmarkt eintreten, so muß sie weitere Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen, die den Markteintritt unter Umständen verhindern können.

4.5 Ansatzpunkte zur Verringerung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse

Die ökonomischen Besonderheiten der Produktion von Bauleistungen führen nach dem oben Gesagten zu einer Reihe von Markteintrittshemmnissen, die dem Ex- beziehungsweise Import dieses Gutes entgegenstehen. Es sind folgende Markteintrittshemmnisse für ausländische Anbieter von Bauleistungen festzuhalten:

Der Zwang, am Standort des Nachfragers zu produzieren, macht die Errichtung von Betriebsstätten im Ausland notwendig. Dadurch entstehen dem ausländischen Anbieter

- a) Kostennachteile (zusätzliche Transportkosten, erhöhte Personal- und Materialkosten),
- b) unter Umständen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Devisenkrediten zur Vorfinanzierung und
- c) größere Risiken bei der Kalkulation auf Grund der geringeren Informationsmöglichkeiten über den Baumarkt der Bundesrepublik.

Da es sich bei der Produktion von Bauleistungen in der Regel um die Auftragsfertigung von individuell stark unterschiedlichen Gütern handelt, wird

- d) die Markttransparenz der ausländischen Anbieter in bezug auf die Nachfrage ebenso gering sein wie
- e) die Markttransparenz der Nachfrager in bezug auf das ausländische Angebot an Bauleistungen.

Wird eine ausländische Bauunternehmung nur vorübergehend in der Bundesrepublik tätig, so gewinnen einige der bereits genannten Wettbewerbsnachteile noch zusätzlich an Bedeutung.

- f) Handelt es sich um einen temporären Marktzugang, so erhöht sich vor allem das Kalkulationsrisiko beträchtlich, während die Markttransparenz noch geringer sein wird als bei der Gründung einer Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft.

Selbst auf einem völlig liberalisierten Markt wird der internationale Wettbewerb um Bauleistungen durch die aus den ökonomischen Eigenschaften des Gutes resultierenden Markteintrittshemmnisse behindert. Auf dem Baumarkt besteht daher auch nur ein sehr geringer Preisdruck durch billigere Auslandsimporte, so daß sich Kostensteigerungen grundsätzlich leichter auf die Preise überwälzen lassen, als dies in anderen Industriebranchen der Fall ist.¹⁾

Bei der weitgehenden Liberalisierung des Marktzugangs in der Bundesrepublik wird man davon ausgehen müssen, daß der geringe Umfang der Bauimporte zum weitaus größten Teil auf die hier aufgezählten ökonomischen Markteintrittshemmnisse zurückzuführen ist, während die rechtlichen Benachteiligungen ausländischer Anbieter eine vergleichsweise geringfügige Rolle spielen dürften. Zur Förderung der Bauimporte sind daher Maßnahmen notwendig, die die ökonomischen Markteintrittshemmnisse beseitigen oder zumindest verringern. Welche Ansatzpunkte für entsprechende Maßnahmen bestehen nun nach den bisherigen Überlegungen?

Der Zwang zur Verlegung der Betriebsstätte ins Ausland und der dadurch verursachte Kostennachteil der ausländischen gegenüber den inländischen Anbietern läßt sich aus produk-

1) Hierin zeigt sich eine Analogie zu vielen Dienstleistungsbranchen. Vergleiche Jürgen Bick, Artikel "Dienstleistungen", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964, Band 12, S. 556.

tionstechnischen Gründen nicht vermeiden. Diese Kostennachteile brauchen den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen jedoch nicht in dem Maße wie bisher zu beeinträchtigen, wenn man es den ausländischen Anbietern gestatten würde, ihre eventuell bestehenden Kostenvorteile in vollem Umfang auch bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik geltend zu machen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit ausländische Bauunternehmen Lohnkostenvorteile durch die Anwendung heimischen Tarifrechts auch bei Bauimporten anwenden können sollten. Damit könnte eine Kompensation der übrigen Kostennachteile beim Auslandsbau erzielt werden, so daß eines der wichtigsten ökonomischen Markteintrittshemmnisse beseitigt oder zumindest ganz erheblich verringert worden wäre. Die Vor- und Nachteile einer solchen Regelung werden ausführlich im siebenten Kapitel dieser Arbeit diskutiert.

Die Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Devisenkrediten zur Vorfinanzierung lassen sich von deutscher Seite kaum beheben. Dieses Markteintrittshemmnis ließe sich jedoch von den Regierungen der Herkunftsländer der Bauunternehmen beseitigen, indem diese staatliche Devisenkredite zu günstigen Bedingungen für Bauexporte zur Verfügung stellen. Da diese Maßnahme jedoch ausschließlich von Seiten ausländischer Stellen getroffen werden könnte, soll ihre Zweckmäßigkeit hier nicht weiter erörtert werden.

Von größerer Bedeutung als Markteintrittshemmnis dürfte das hohe Kalkulationsrisiko bei Auslandsaufträgen sein. Gegen diese Schinderung des Marktzugangs sind jedoch drei Maßnahmen denkbar:

- a) die Informationsmöglichkeiten ausländischer Unternehmen über den deutschen Baumarkt könnten verbessert werden,
- b) die staatliche Förderung der Kooperation mit inländischen Unternehmen würde das Kalkulationsrisiko verringern,
- c) die Schaffung günstiger Versicherungsmöglichkeiten für die Risiken des Auslandsbaus würde den Marktzugang erleichtern.

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Markttransparenz ausländischer Bauunternehmen werden im fünften Kapitel dieser Arbeit dargestellt. Im sechsten Kapitel soll dann geprüft werden, inwieweit staatliche Maßnahmen zur Förderung der Kooperation zwischen in- und ausländischen Bauunternehmen sinnvoll sind. Die Schaffung günstiger Versicherungsmöglichkeiten für die Risiken des Auslandsbaus soll dagegen hier nicht weiter untersucht werden, da eine solche Maßnahme nur von den Bauleistungen exportierenden Ländern zur Unterstützung ihrer Bauindustrie getroffen werden könnte, nicht aber von Seiten der Bundesrepublik.

Gegen die geringe Markttransparenz der deutschen Nachfrager nach Bauleistungsimporten könnten ebenfalls einige Maßnahmen ergriffen werden, wie in Kapitel fünf dieser Arbeit dargestellt wird.

Gegen die zusätzlichen Behinderungen beim temporären Marktzugang wirken natürlich auch alle Maßnahmen, die zur Beseitigung der übrigen Markteintrittshemmnisse angewandt werden. Von Bedeutung scheint hier vor allem die Verbesserung der Markttransparenz für ausländische Anbieter zu sein, da durch diese Maßnahme die Erhöhung des Kalkulationsrisikos beim temporären Markteintritt am ehesten abgebaut

werden könnte. Auch wird darauf zu achten sein, daß durch die übrigen vorzuschlagenden Maßnahmen nicht etwa der temporäre Markteintritt gegenüber solchen Bauleistungsimporten benachteiligt wird, die durch die Gründung von Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in der Bundesrepublik erbracht werden.

5. Kapitel: Möglichkeiten zur Verbesserung der Markttransparenz beim Import von Bauleistungen

5.1 Erhöhte Markttransparenz der ausländischen Anbieter

Zur Verringerung der oben genannten Marktzugangshemmnisse für ausländische Bauunternehmen -

- größeres Kalkulationsrisiko auf Grund mangelnder Informationsmöglichkeiten und
- geringe Markttransparenz in bezug auf die deutsche Nachfrage nach Bauleistungsimporten
- sollen hier Maßnahmen vorgeschlagen werden, durch die die Markttransparenz der ausländischen Anbieter erhöht werden könnte.

5.11 Informationsschriften für ausländische Anbieter

Eine Reihe der oben beschriebenen Informationslücken ausländischer Bauunternehmen ließe sich zumindest teilweise durch die Herausgabe einer Broschüre über die Tätigkeit von Auslandsbauunternehmen in der Bundesrepublik beseitigen. In einer solchen Informationsschrift sollten den ausländischen Unternehmen Angaben über folgende Fragen gemacht werden:

I. Allgemeine Rechtsvorschriften

1. Welche Vorschriften sind bei der Gründung einer deutschen Tochtergesellschaft zu beachten?
2. Welche Genehmigungen sind für eine gewerbliche Tätigkeit in der Bundesrepublik erforderlich?
3. In welchem Umfang unterliegen ausländische Bauunternehmen der deutschen Besteuerung?
4. Angaben über die für diese Fragen zuständigen Behörden.

II. Vorschriften in bezug auf die Arbeitnehmer der ausländischen Bauunternehmen

1. In welchem Fall müssen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen beantragt werden? Wozu berechtigen diese Genehmigungen?
2. Inwieweit unterliegen ausländische Arbeitnehmer der deutschen Sozialversicherung, an wen sind gegebenenfalls die Beiträge abzuführen?
3. In welchen Fällen ist auf das Arbeitsverhältnis deutsches Tarif- und Arbeitsrecht anzuwenden, solange der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik tätig ist? Angaben über die wichtigsten arbeitsrechtlichen Bestimmungen.
4. Angaben über die für diese Frage zuständigen Behörden.

III. Vorschriften in bezug auf den Baupass

1. In welchen Publikationen werden regelmäßig Ausschreibungen veröffentlicht? Wo sind weitere Angaben über den deutschen Baupass zu erhalten?
2. Bei welchen Behörden können Auskünfte über die regionalen Bauvorschriften angefordert werden?
3. Wo kann man sich über die für Bauvorhaben wichtigsten DIN-Normen informieren?
4. Welche Baustoffe können ohne Prüfung in die Bundesrepublik eingeführt werden? Wer ist ansonsten für die Prüfung von Baustoffen zuständig?
5. Inwieweit bestehen in der Bundesrepublik Möglichkeiten, sich die notwendigen Baumaschinen im Wege des Leasing zu beschaffen?
6. Angaben über die sonstigen für ausländische Bauunternehmen wichtigen Dienststellen.

Die Broschüre brauchte nicht allzu detailliert auf Einzelfragen einzugehen. Wichtig ist vor allem die Angabe weiterer Informationsquellen und der Anschriften der zuständigen Behörden. Den ausländischen Bauunternehmen sollte mit dieser Broschüre nur gezeigt werden, wo sie sich möglichst rasch Informationen besorgen können und was grundsätzlich bei

einer Tätigkeit in der Bundesrepublik zu beachten ist. Von Bedeutung wäre es auch, daß in der Broschüre Angaben über die Fristen gemacht werden, die üblicherweise die Erteilung der benötigten Genehmigung erfordert.

Damit würden die ausländischen Anbieter in die Lage versetzt, sich auch innerhalb kurzer Ausschreibungsfristen die nötigen Unterlagen besorgen zu können, um ein Angebot abzugeben. Dies ist vor allem für die direkten Bauimporte von Bedeutung, während die Unternehmen, die bereits über eine Niederlassung in der Bundesrepublik verfügen, leichter Zugang zu Informationen haben. Aber auch solchen Unternehmen könnte der Aufbau einer Niederlassung durch eine entsprechende Informationsschrift erleichtert werden.

Diese Informationsschrift hätte wahrscheinlich auch einen werbenden Effekt, indem sie manchen ausländischen Bauunternehmer erst auf die Möglichkeiten am deutschen Baumarkt aufmerksam macht.

Mit einer solchen Informationsschrift ließe sich ein großer Teil der Informationsschwierigkeiten verringern, die in bezug auf die gesetzlichen Vorschriften und sonstigen Rahmenbedingungen bestehen.

Es müßte allerdings für eine derartige Verbreitung der Broschüre gesorgt werden, daß sie jederzeit für ausländische Unternehmen leicht zugänglich ist. Sie sollte daher auch den ausländischen Wirtschaftsministerien und den ausländischen Bauverbänden zur Verfügung gestellt werden.

5.12 Senkung des Informationsbedarfs

5.121 Harmonisierung der Vorschriften

Eine Reihe von Informationsschwierigkeiten würde dann entfallen, wenn man die Bauordnungen und die technischen Vorschriften international angleicht. Eine solche Harmonisierung erscheint aber kaum realisierbar, solange die Bauordnungen und -vorschriften in den einzelnen Bundesländern noch unterschiedlich sind.

Der erste Schritt wäre daher eine Angleichung der Bauordnungen und -vorschriften innerhalb der Bundesrepublik. Die Arbeiten zur Harmonisierung sind bereits seit langem im Gange, eine vollständige Angleichung konnte bisher jedoch nicht erzielt werden.¹⁾ Die Harmonisierung brächte nicht nur Vorteile für die ausländischen Bauunternehmen mit sich, sondern würde vor allem die Rationalisierungsbestrebungen auch der deutschen Bauindustrie erleichtern. Als Nebeneffekt würde die angestrebte Harmonisierung aber auch zu einer Verringerung der Informationsschwierigkeiten führen.

Auch die internationale Angleichung der Vorschriften über die Eigenschaften der Baustoffe würde den Bedarf an Informationen senken. Zumindest innerhalb der EWG bestehen auch hier Harmonisierungsbestrebungen. Die hemmende Wirkung der unterschiedlichen Normen auf den internationalen Wettbe-

1) Es bestehen vor allem Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Bauordnungen und der Leistungsbeschreibungen. Hervorzuheben sind hier die Arbeiten des Gemeinsamen Ausschusses 'Elektronik im Bauwesen', der Standardleistungsbücher für die Ausschreibung und Abrechnung von Bauleistungen unter Verwendung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen herausgibt. Damit soll sichergestellt werden, daß diese Fragen im Bundesgebiet einheitlich geregelt werden. Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1970, S. 156.

werb kann nur dann beseitigt werden, wenn die Harmonisierungsbestrebungen mit allem Nachdruck vorangetrieben werden.

5.122 Sonstige Maßnahmen

Im gleichen Sinne wie die genannten Harmonisierungsbestrebungen würden auch einige der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Maßnahmen wirken. So würde auch durch die vorgeschlagenen Erleichterungen bei der Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen, die Vereinfachung der steuerlichen Vorschriften, den Abschluß von Sozialversicherungsabkommen und die Anwendung ausländischen Tarif- und Arbeitsrechts der Informationsbedarf ausländischer Bauunternehmen erheblich zurückgehen. Sie könnten dann in vielen Bereichen die ihnen vertrauten ausländischen Regelungen anwenden, so daß der Markteintritt erheblich erleichtert würde. Jede dieser Maßnahmen würde also den internationalen Wettbewerb auch dadurch fördern, daß sie den Informationsrückstand ausländischer Anbieter verkleinert.

5.13 Bessere Markttransparenz in bezug auf die Nachfrage durch größere Publizität der Ausschreibungen

Entscheidend für die Markttransparenz des Anbieters in bezug auf die Nachfrage ist zunächst eine möglichst große Publizität der öffentlichen und privaten Ausschreibungen. Eine Erhöhung der Publizität der öffentlichen Ausschreibungen ist einmal von der Koordinierungsrichtlinie der EWG zu erwarten. Öffentliche Aufträge im Werte von mehr als einer

Million Rechnungseinheiten müssen danach im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden.¹⁾

In Anbetracht der Übernachfrage nach Bauleistungen und des geringen internationalen Wettbewerbs in der Bundesrepublik sollte jedoch überlegt werden, ob die Bundesrepublik ihrerseits nicht über die in der Richtlinie vorgeschriebenen Publizitätspflichten hinausgehen sollte. Dazu bestünden folgende Möglichkeiten:

Zunächst könnten auch solche Ausschreibungen international bekanntgemacht werden, die unter dem vorgeschriebenen Auftragsvolumen von einer Million Rechnungseinheiten liegen. Es kann durchaus unterstellt werden, daß auch für etwas kleinere Bauaufträge Angebote aus dem Ausland eingehen würden. Im übrigen ist eine Senkung dieser Schwelle nach einer gewissen Erfahrung mit der Richtlinie ohnehin vorgesehen. Man sollte jedoch nicht darauf warten, bis diese Maßnahme von der EWG-Kommission beschlossen wird, sondern selbst schon jetzt von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Wichtiger wäre aber die Ausweitung des Kreises derjenigen Nachfrager, die zu einer weitgehenden Publizität ihrer Ausschreibungen verpflichtet sind.

Es müßte auf jeden Fall sichergestellt werden, daß auch die Gemeinden bei Ausschreibungen entsprechender Größenordnungen die Publizitätspflicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften einhalten.²⁾

1) Vergleiche oben S.61 dieser Arbeit.

2) Auf die in diesem Zusammenhang aufgetauchten juristischen Fragen soll hier nicht eingegangen werden. Im Augenblick ist es noch umstritten, inwieweit eine Bindung der Gemeinden an diese Richtlinie mit dem geltenden Verfassungsrecht und dem kommunalen Aufsichtsrecht vereinbar ist.

Die Gemeinden haben einen größeren Bedarf an Bauleistungen als der Bund und die Länder, so daß es wirtschaftspolitisch von erheblicher Bedeutung ist, auch dieses Nachfragevolumen für den internationalen Wettbewerb zugänglich zu machen.¹⁾

Der Bund sollte daher zum Beispiel bei der Erteilung von Zuschüssen und der Gewährung von Krediten für kommunale Bauvorhaben darauf hinwirken, daß die entsprechenden Projekte in einem internationalen Ausschreibungsblatt veröffentlicht werden.

Damit könnten auch ausländische Bauunternehmen Angebote für diese Ausschreibungen abgeben, so daß sich auch die Markttransparenz der Nachfrager über das vorhandene Angebot an Bauleistungen erhöhen würde. Eine bessere Markttransparenz der Behörden ist schließlich Voraussetzung für die wirtschaftliche Verwendung der Steuergelder. Diese Maßnahme würde außerdem einen wirksamen Schutz gegen den Beschaffungsprotektionismus darstellen.

Ähnliche Überlegungen sollten auch bei den Ausschreibungen der Bundesbahn und der Bundespost angestellt werden. Diese Unternehmen sollten ihre Ausschreibungen in bezug auf Bauleistungen ebenfalls international publizieren. Die Bundes-

1) "Bei der wirtschaftlichen Beurteilung dieser Ausgaben ist zu berücksichtigen, daß etwa sechs Zehntel des Bauvolumens der öffentlichen Hand von den 25.000 Gemeinden an die Bauwirtschaft vergeben werden und damit dem direkten Einfluß der Finanzpolitik des Bundes und der Länder entzogen sind." Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 1378, "Öffentliche Hand und Baumarkt - Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Koordinierung"; Köln und Opladen 1969, S. 16. Der Anteil der Gemeinden am öffentlichen Hochbau beträgt sogar fast neun Zehntel. Vergleiche das Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache VI 2847, Bonn, 22. November 1971, Ziffer 38, S. 22.

republik sollte nicht erst eine einheitliche EWG-Regelung dieser Frage abwarten. Da diese Maßnahme sich in jedem Falle fördernd auf die Integration der Baumärkte auswirkt, sind Einwände der Kommission gegen ein solches Vorgehen nicht zu erwarten. Andererseits entstehen Bundesbahn und -post schließlich keine Nachteile dadurch, daß sie ihren Bedarf an Bauleistungen unter Umständen günstiger im Ausland decken können.

Die dritte Gruppe, über deren Bedarf an Bauleistungen ausländische Unternehmen ausführlicher informiert werden sollten, sind die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften. Da diese Unternehmen mit öffentlichen Geldern arbeiten, sollten auch sie von der öffentlichen Hand dahingehend motiviert werden, ihre Ausschreibungen international zu publizieren, soweit dies nicht ohnehin schon geschieht.

Machen diese drei Nachfrager-Gruppen von der Möglichkeit zu internationalen Ausschreibungen intensiv Gebrauch, so könnten sich ausländische Anbieter ohne große Schwierigkeiten über ein erhebliches Nachfragevolumen am deutschen Baumarkt informieren.

Die größere Publizität der öffentlichen Ausschreibungen würde außerdem - und nicht zuletzt - auch das Risiko für Ausschreibungskartelle erhöhen, da die beteiligten Unternehmen Gefahr liefen, daß nicht eines von ihnen, sondern der Ausländer den Auftrag erhält. In diesem Sinne äußerte sich auch das Bundeskartellamt, das der deutschen Bauwirtschaft Kartellabsprachen in erheblichem Umfang vorwirft.

Als eine der möglichen Maßnahmen zum Schutz vor solchen Absprachen schlägt das Kartellamt ebenfalls eine verstärkte Publizität öffentlicher Ausschreibungen - unter Einbeziehung des Auslands - vor.¹⁾

Die Verbesserung der Informationsmöglichkeiten ausländischer Anbieter kann sich also auch dann positiv für den Nachfrager auswirken, wenn zwar ein inländisches Bauunternehmen den Auftrag erhält, die internationale Ausschreibung aber eine Kartellabsprache verhindert hat.

5.2 Verbesserte Markttransparenz für die Nachfrager

5.21 Mehr Informationen über das ausländische Angebot

Die eben erwähnten Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz der Anbieter in bezug auf die Nachfrage bewirken umgekehrt auch eine Erhöhung der Markttransparenz der Nachfrager. Je mehr Angebote aufgrund der erhöhten Publizität der Ausschreibung eingehen, um so eher wird der Nachfrager über eine ausreichende Marktübersicht verfügen, das heißt, er wird eher in der Lage sein, die optimale Kaufentscheidung zu treffen.

Zur Erhöhung der Markttransparenz des Käufers könnte es jedoch auch beitragen, wenn der Nachfrager selbst aktiv wird und die ausländischen Anbieter direkt zur Abgabe von Angeboten auffordert.

1) Vergleiche hierzu "Böse Bauwirtschaft", in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 69, vom 22. März 1972, S. 1.

Diese Möglichkeit besteht bisher aber nur in sehr geringem Umfang, da die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen zwar allgemein ein großes Echo in der Presse gefunden hat, Einzelheiten über bestimmte ausländische Bauunternehmen aber kaum bekannt sind.

Es besteht also ein großer Mangel an Kenntnissen seitens aller Nachfragergruppen über das Auslandsangebot. Fraglich ist daher, wie sich die Markttransparenz der Nachfrager in dieser Hinsicht verbessern läßt.

5.211 Bessere Öffentlichkeitsarbeit ausländischer Bauunternehmen

Zunächst ist es überraschend, wie wenig die ausländischen Bauunternehmen selbst für eine gute Publicity sorgen. ¹⁾ Wenn diese Unternehmen über ihre bisher in der Bundesrepublik geleistete Arbeit freimütiger berichten würden, könnte dies auch zur Verringerung des Mißtrauens gegenüber ausländischen Unternehmen beitragen. Hinsichtlich der Qualität der von ihnen geleisteten Arbeit brauchen die Ausländer offensichtlich keinen Vergleich zu scheuen. Eine bessere Öffentlichkeitsarbeit würde daher außer zu einem höheren Bekanntheitsgrad auch dazu führen, daß unberechtigte Befürchtungen der Nachfrager hinsichtlich mangelnder Qualität verringert würden.

1) Der Verfasser kann aus eigener Erfahrung berichten, wie überaus mühsam es ist, zunächst nur die Adressen ausländischer Bauunternehmen ausfindig zu machen. Insbesondere die osteuropäischen Bauunternehmen gewährten Informationen auf Anfrage größtenteils überhaupt nicht oder nur äußerst spärlich.

Es ist jedoch kaum damit zu rechnen, daß vor allem die osteuropäischen Bauunternehmen größere Anstrengungen in Hinsicht auf eine bessere Öffentlichkeitsarbeit unternehmen werden. Zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen wäre es daher zu prüfen, auf welche Weise den Nachfragern zusätzliche Informationsmöglichkeiten über ausländische Anbieter gegeben werden könnten. Aufgrund der Unübersichtlichkeit des Angebots und des Fehlens von Informationsquellen wie Handel und Werbung reicht es nicht aus, lediglich den Zugang zum deutschen Baumarkt zu liberalisieren. Eine spürbare Steigerung des internationalen Wettbewerbs läßt sich nur dann erreichen, wenn auch die ökonomischen Markteintrittshemmnisse entsprechend verringert werden.

5.212 Informationsstelle über ausländische Bauunternehmen

Eine Möglichkeit für die Verbesserung der Markttransparenz bestünde in der Einrichtung einer staatlichen Informationsstelle über die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik. Dafür, daß diese Aufgabe von einer Behörde übernommen wird, sprechen drei Gründe:

a) Da auf dem Baumarkt der Käufer aufgrund der Unübersichtlichkeit des Angebots keine oder nur sehr geringe Möglichkeiten hat, sich eine ausreichende Markttransparenz zu verschaffen, ist eine staatliche Maßnahme zum Schutz des Verbrauchers vor Übervorteilung durchaus angemessen.

b) Würde die Vermittlung der Informationen von privaten Unternehmen (z. B. Immobilienmaklern) übernommen, so wür-

den diese in erster Linie einzelwirtschaftliche Ziele verfolgen, die nicht in jedem Fall mit dem hier angestrebten gesamtwirtschaftlichen Ziel der Wettbewerbsförderung übereinstimmen müssen. Auch ist fraglich, inwieweit für private Unternehmen überhaupt eine Anreiz zu einer solchen Vermittlung bestünde. Es kommt hinzu, daß die Vermittlung durch private Unternehmer wiederum die Gefahr einseitiger Informationen und damit einer Übervorteilung der Verbraucher mit sich bringt.

c) Gerade für den Staat als Nachfrager nach Bauleistungen wäre es selbst interessant, bessere Informationen über das ausländische Angebot an Bauleistungen zu besitzen. Hier könnte eine zentrale Informationsstelle den übrigen Behörden konkrete Hinweise geben, bei der Durchführung von Ausschreibungen auch entsprechende ausländische Anbieter zu berücksichtigen.

Die Verbesserung der Markttransparenz durch eine staatliche Informationsstelle würde andererseits aber auch bestimmte Maßnahmen notwendig machen, um eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie zu vermeiden: Nur wenn eine solche Informationsstelle lediglich objektive Informationen, nicht aber Empfehlungen an die Verbraucher vermittelt, stellt ihre Tätigkeit keine Wettbewerbsverzerrung dar. Es reicht aus, wenn die Informationsstelle den inländischen Nachfragern die wichtigsten Daten der ausländischen Bauunternehmen (also etwa den Geschäftsumfang, Spezialgebiete, Anschriften der Hauptniederlassungen und

der Tochtergesellschaften, eventuell auch die Mindestauftragsgröße, von der an ein Interesse an deutschen Aufträgen besteht) vermittelt. Empfehlungen, wie Angaben über die Qualität der von Ausländern geleisteten Arbeit, könnten dagegen zu neuen Präferenzen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung bestünde auch dann, wenn sich nur solche ausländischen Bauunternehmen an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen könnten, die bei der Informationsstelle gemeldet sind. Eine solche Begrenzung könnte zu einer zusätzlichen Erschwerung des Marktzugangs führen.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen wäre die Schaffung einer staatlichen Informationsstelle über ausländische Bauunternehmen - etwa beim Städtebauministerium - durchaus als Beitrag zur Förderung des internationalen Wettbewerbs zu sehen.

5.22 Abbau der negativen Präferenzen

Auch das grundsätzliche Mißtrauen deutscher Bauherren gegenüber ausländischen Unternehmen stellt ein erhebliches Hindernis für den internationalen Wettbewerb auf diesem Markt dar. Die deutschen Auftraggeber sind häufig nur dann bereit, mit ausländischen Unternehmen zusammenzuarbeiten, wenn diese das deutsche Baupreisniveau in ganz erheblichem Maße unterbieten. Selbst Preisunterschiede von zehn Prozent reichen aber oft nicht aus, um den Auftrag von der deutschen Konkurrenz abzuziehen.

Hier könnte jedoch eine weitere Aufgabe der oben erwähnten Informationsstelle gesehen werden. Diese könnte die Nachfrager nach ausländischen Bauleistungen darüber unterrichten, welche Möglichkeiten bestehen, sich gegen das erhöhte Risiko bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen zu sichern. Der Bauauftraggeber könnte etwa darüber informiert werden, in welchem Maße Bietungs- und Erfüllungsgarantien bei der Auftragsvergabe an ausländische Unternehmen zu fordern sind. Die Informationsstelle könnte auch angeben, welche der ausländischen Bauunternehmen deutsche Bankbürgschaften und sonstige Sicherheitsleistungen beibringen können. Die Verbraucher wären außerdem darauf aufmerksam zu machen, welche der ausländischen Unternehmen eine Niederlassung mit deutscher Rechtsform gegründet haben und somit den gleichen Vorschriften und Kontrollen unterliegen wie vergleichbare deutsche Bauunternehmen.

Das Mißtrauen gegenüber den Ausländern ließe sich auch durch einen verbesserten Erfahrungsaustausch zwischen den Bauaufträge vergebenden Behörden verringern. Damit würde sich die Qualitätstransparenz wenigstens etwas erhöhen, so daß eher eine Vergleichbarkeit mit deutschen Angeboten gegeben ist. In diesem Sinne würde es sich auch auswirken, wenn die gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen in noch stärkerem Maße als bisher ihre Erfahrungen mit ausländischen Bauunternehmen publizieren würden.

Im Hinblick auf die osteuropäischen Bauunternehmen kommt noch erschwerend hinzu, daß die Ungewißheit der politischen Entwicklung manchen Nachfrager davon abhält, Aufträge an diese Unternehmen zu vergeben.

Es besteht offenbar die Befürchtung, daß osteuropäische Bauunternehmen bei einem politischen Klimawechsel ihre Tätigkeit in der Bundesrepublik einstellen und auch begonnene Bauvorhaben abbrechen müßten. Hier wäre es die Aufgabe der zuständigen Politiker, klarzumachen, daß zumindest von deutscher Seite aus die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen unabhängig von der politischen Entwicklung zu sehen ist.

5.23 Amtliche Statistik der Bauimporte

Zur Markttransparenz sowohl der Anbieter als auch der Nachfrager, vor allem aber der wirtschaftspolitischen Instanzen, würde es erheblich beitragen, wenn die Tätigkeit aus-

ländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik von der amtlichen Statistik erfaßt wurde.

Bisher gibt es keinerlei amtliche statistische Unterlagen über Bauimporte. Die Deutsche Bundesbank führt zwar in ihrer Zahlungsbilanzstatistik die Position "Ausgaben für Bauleistungen, Montagen und Ausbesserungen durch gebietsfremde Firmen im Wirtschaftsgebiet", diese Angaben sind jedoch in bezug auf die Bauimporte kaum aussagekräftig. Die ausgewiesenen Beträge beruhen auf Zahlungen inländischer Auftraggeber an ausländische Unternehmen, die nach Paragraph 59 ff. der Außenwirtschaftsverordnung¹⁾ meldepflichtig sind. Da dieser Posten jedoch nicht weiter untergliedert ist, kann nicht angegeben werden, welchen Anteil die reinen Bauimporte an den ausgewiesenen Beträgen ausmachen, da neben reinen Montage- und Reparaturarbeiten auch der Gegenwert von im Inland beschafften eingebauten Materialien und Konstruktionsteilen in den Zahlen enthalten ist. Außerdem werden Leistungen, die die in der Bundesrepublik ansässigen Niederlassungen ausländischer Bauunternehmen erbringen, als Leistungen zwischen Gebietsansässigen nicht in diese Position mit eingeschlossen.

Der Mangel an statistischen Unterlagen führt dazu, daß über die wirtschaftspolitische Bedeutung der Bauimporte nur Tendenzaussagen gemacht werden können. Konkrete Schätzungen, etwa in bezug auf den Einfluß von Bauimporten auf das inländische Baupreisniveau, sind daher von vornherein unmöglich. Der Mangel an statistischen Unterlagen erschwert damit die Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen im Zusammenhang mit Bauimporten in hohem Maße.

1) Vergleiche Bundesgesetzblatt 1967, I, S. 2.

Exakte statistische Unterlagen über die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik hätten auch den Vorteil, daß daraus Rückschlüsse gezogen werden könnten, in welchem Umfang Bauleistungen aus protektionistischen Gründen trotz günstigerer Auslandsangebote an Inländer vergeben werden. Außerdem würde durch den statistischen Nachweis des geringen Umfangs der Bauimporte deutlich gemacht, inwieweit das Argument, die Tätigkeit der ausländischen Anbieter gefährde die Existenz der deutschen Bauindustrie, stichhaltig ist.

Das Statistische Bundesamt sollte sich daher um den Aufbau einer Statistik über importierte Bauleistungen bemühen. Dabei sollten sämtliche Importe von Bauleistungen erfaßt werden, also auch die von inländischen Tochtergesellschaften erstellten Leistungen. Die Untergliederung einer solchen Statistik nach den jeweiligen Herkunftsländern der einzelnen Bauunternehmungen könnte wertvolle Hinweise für wirtschaftspolitische Maßnahmen geben.

6. Kapitel: Ist eine staatliche Förderung der Kooperation zwischen deutschen und ausländischen Bauunternehmen sinnvoll?

Im vorhergehenden Kapitel wurden bereits einige Maßnahmen genannt, die dazu beitragen könnten, die Informationsmöglichkeiten ausländischer Bauunternehmen zu verbessern und damit die Markteintrittshemmnisse 'erhöhtes Kalkulationsrisiko' und 'geringe Markttransparenz' abzubauen. Nun bietet sich speziell zur Beseitigung dieser Marktzugangshemmnisse noch eine weitere Maßnahme an: die Bundesregierung könnte die Kooperation zwischen in- und ausländischen Bauunternehmen fördern, um auf diese Weise Bauimporte zu erleichtern.

Die Zusammenarbeit mit einem inländischen Partner würde den ausländischen Bauunternehmen die Informationsbeschaffung erheblich erleichtern und somit das Risiko der Auslands-tätigkeit verringern. Neben diesen positiven Auswirkungen der Kooperation sind jedoch eventuelle negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu berücksichtigen. Eine Minderung des Wettbewerbs wäre dann zu befürchten, wenn es dem deutschen Kooperationspartner aufgrund seiner stärkeren Marktstellung gelingt, den ausländischen Anbieter in die Rolle des Subunternehmers zu drängen. Dem Ausländer wäre dann zwar der Marktzugang ermöglicht worden, als Konkurrent wäre er jedoch ausgeschaltet.

Unter Abwägung dieser Gesichtspunkte soll daher im Folgenden geprüft werden, ob die staatliche Förderung der Kooperation als eine sinnvolle Maßnahme zur Verstärkung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen in der Bundesrepublik angesehen werden kann.

6.1 Zum Begriff der Kooperation

Die Kooperation zwischen Unternehmen wird durch zwei wichtige Merkmale gekennzeichnet:¹⁾

- a) Die kooperierenden Unternehmen gliedern Teilaufgaben aus und erfüllen diese Aufgaben dann koordiniert;
- b) die kooperierenden Unternehmen bleiben rechtlich und ökonomisch selbständig.

Grochla definiert daher die Unternehmenskooperation als "... eine Unternehmensverbindung ..., in der die Erfüllung gleichartiger, delegierter Teilaufgaben der Mitgliedunternehmen koordiniert wird."²⁾ Es ist zu beachten, daß im Rahmen dieser Arbeit auch die zeitlich begrenzte sowie die auf eine bestimmte Anzahl von Geschäftsvorfällen beschränkte Zusammenarbeit als Kooperation bezeichnet werden. Dies erscheint deshalb als sinnvoll, damit der für die Bauindustrie besonders wichtige Fall der Arbeitsgemeinschaft ebenfalls erfaßt wird.³⁾

Bei der Kooperation zwischen deutschen und ausländischen Bauunternehmen handelt es sich um eine horizontale Kooperation, die in der Regel nur wenige Unternehmen umfassen wird. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit liegt im Bereich

-
- 1) Vergleiche Erwin Grochla, Die Kooperation von Unternehmen aus organisationstheoretischer Sicht, in: Theorie und Praxis der Kooperation, Schriften zur Kooperationsforschung, A.Studien, Band 3, Tübingen 1972, S. 2 f.
 - 2) Erwin Grochla, a.a.O., S. 3.
 - 3) Vergleiche in Übereinstimmung hierzu: Arno Sölter, Grundzüge industrieller Kooperationspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 16. Jahrgang, 1966, S. 236. Vergleiche im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung: Grenzüberschreitende Unternehmenskooperation in der EWG, herausgegeben vom Comité Européen pour le Progrès Economique et Social und dem Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft, Stuttgart 1968, S.6.

der Produktion, kann aber auch die Bereiche Informationsbeschaffung, Einkauf von Baustoffen und Finanzierung der Produktion umfassen.

Die folgenden Ausführungen behandeln nur diejenigen Aspekte der internationalen Kooperation, die sich in bezug auf eine Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik ergeben. Außerdem wird das Thema insofern eingegrenzt, als nur die beiden wichtigsten Arten der internationalen Kooperation auf dem Baumarkt behandelt werden: die Gründung von Arbeitsgemeinschaften und die Gründung deutsch-ausländischer Tochtergesellschaften in der Bundesrepublik.¹⁾

6.2 Möglichkeiten zur internationalen Zusammenarbeit auf dem Baumarkt

6.21 Die Gründung internationaler Arbeitsgemeinschaften

Die gebräuchlichste Form der Zusammenarbeit auf dem Baumarkt ist die Gründung von Arbeitsgemeinschaften.²⁾ Kennzeichnend für die Arbeitsgemeinschaft ist es, daß sie in der Regel für die Durchführung nur eines bestimmten Bauvorhabens

1) Es bestehen durchaus auch andere Möglichkeiten der Kooperation, wie zum Beispiel der Einrichtung eines Informations- und Erfahrungsaustausches, der Vermittlung technischen Wissens und so weiter. Da hier aber nicht die betriebswirtschaftliche Seite der Kooperation im Vordergrund steht, sondern die Auswirkungen der Kooperation auf den Wettbewerb, sollen diese Formen nicht weiter untersucht werden.

2) Juristisch gesehen stellt die Arbeitsgemeinschaft eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts entsprechend den Paragraphen 705 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches dar. Sie besitzt demnach keine eigene Rechtspersönlichkeit, lediglich die Gesellschafter sind als Gesamthand berechtigt oder verpflichtet; vergleiche Anton Grüb, Die Arbeitsgemeinschaft im Baugewerbe, Dissertation München 1959, S. 17.

gegründet wird. Infolge der zeitlichen Begrenzung scheidet für diese Art der Zusammenarbeit die Gründung von Tochtergesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit aus.¹⁾

Der Schwerpunkt der Arbeitsgemeinschaft liegt auf der reinen Bauausführung, während sich bei der ähnlich konstruierten Bietergemeinschaft die Zusammenarbeit auch auf die Planung, Ausarbeitung der Angebote und Überwachung des Bauvorhabens bezieht.²⁾ Arbeitsgemeinschaft und Bietergemeinschaft unterscheiden sich auch dadurch, daß die Arbeitsgemeinschaft typisch ist für die kurzfristige Zusammenarbeit, die Bietergemeinschaft aber eine Form der auf Dauer gerichteten Kooperation darstellt.³⁾ Beide Formen der Zusammenarbeit sind auch bei der internationalen Kooperation möglich.

Da es für den Bauauftraggeber von Vorteil ist, wenn er bei der Auftragsvergabe und auch während der Baudurchführung mit nur einem Partner verhandeln muß, tritt häufig einer der an der Arbeitsgemeinschaft beteiligten Unternehmer als Generalunternehmer auf, der allein das Angebot abgibt und dann auch für die gesamte Baudurchführung verantwortlich ist.⁴⁾ Bei der internationalen Kooperation wird der Generalunternehmer in der Regel der inländische Partner sein, da dieser über die besseren Marktkennntnisse und die stärkere Marktstellung verfügt.

1) Vergleiche Anton Grüb, a.a.O., S. 18.

2) Vergleiche Siegbert Hafner, a.a.O., S. 211 f.

3) Ebenda.

4) Zu den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsgemeinschaft als Außengesellschaft mit gesamthänderischem Zusammenschluß, Innengesellschaft oder Beteiligungsgemeinschaft vergleiche Anton Grüb, a.a.O., S. 13 ff.

6.22 Die Gründung deutsch-ausländischer Gemeinschafts- unternehmen

Als eine weitere Möglichkeit der internationalen Kooperation auf dem Bauparkt bietet sich die Gründung deutsch-ausländischer Tochtergesellschaften an. Solche Unternehmen wurden bereits von dem für Wohnungs- und Städtebau zuständigen Mitglied des rumänischen Ministerrats, Petre Blajovici, vorgeschlagen. Entsprechend diesem Vorschlag sollen deutsch-rumänische Bauunternehmen gegründet werden, die in der Bundesrepublik Bauvorhaben projektieren und ausführen.¹⁾

Der Unterschied zur Gründung von Arbeitsgemeinschaften liegt in Folgendem: Einmal handelt es sich bei den Gemeinschaftsunternehmen um eine Form der Kooperation mit zeitlich unbegrenzter Dauer. Zum anderen umfaßt diese Form der Kooperation alle betrieblichen Teilbereiche. Beide Gründerunternehmen bleiben rechtlich und wirtschaftlich selbständig. Als neues, selbständiges Rechtssubjekt tritt die gemeinsame Tochtergesellschaft auf, die wirtschaftlich von den Gründer-Unternehmen abhängt. Die Tochtergesellschaft verfügt über eine eigene Leitung, die in der Regel entsprechend den Beteiligungsverhältnissen aus In- und Ausländern zusammengesetzt sein wird. Die Arbeitsgemeinschaft wird dagegen von den Leitern der beteiligten Unternehmen mit geführt.

1) Vergleiche "Rumänen wollen deutsche Wohnungen bauen", in: Stuttgarter Zeitung, Nr. 206, vom 8. September 1971, S. 9.

Die Vorteile der internationalen Tochtergesellschaft liegen darin, daß sie "... eine klare Abgrenzung der gemeinschaftlichen Tätigkeit und eine exakte Abrechnung der Kosten erlaubt und damit die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Partnerunternehmen verringert."¹⁾ Dies folgt aus der klaren Abgrenzung gegenüber den Gründungs-Unternehmen, der eindeutigen Zielsetzung und Risikoabgrenzung sowie der Möglichkeit, den Erfolg der Kooperation eindeutig zu bestimmen, schließlich auch aus dem festgelegten rechtlichen Rahmen.²⁾

6.3 Die Vorteile der internationalen Kooperation für die Bauunternehmen

6.31 Vorteile für den inländischen Kooperationspartner

Welche Gründe können ein deutsches Bauunternehmen veranlassen, mit einem ausländischen Unternehmen zu kooperieren, das in der Bundesrepublik tätig ist oder werden will? Es sind verschiedene Motive denkbar:

Für den deutschen Bauunternehmer wird vor allem die Möglichkeit zur Beschaffung gut geschulter Arbeitskräfte einen Anreiz zur Kooperation bilden. Dies gilt insbesondere für die Kooperation mit Bauunternehmen aus solchen Ländern, die noch über ein ausreichendes Arbeitskräftereservoir verfügen.

Indem der inländische Unternehmer eine internationale Arbeitsgemeinschaft eingeht, kann er seine Angebotskapazität

1) Grenzüberschreitende Unternehmenskooperation in der EWG, a.a.O., S. 46.

2) Ebenda.

entsprechend vergrößern, ohne die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, die sonst mit der Beschäftigung von Ausländern verbunden sind (Kosten für die Ausbildung, Überwindung der Sprachschwierigkeiten, Bau von Unterkünften, höherer Verwaltungsaufwand).

Der Inländer erhält damit die Möglichkeit, sein Angebot kurzfristig auszudehnen, ohne später die negativen Auswirkungen einer Überkapazität fürchten zu müssen. Will der deutsche Unternehmer dagegen langfristig seine Kapazität erweitern, so bietet sich die Möglichkeit zur Gründung von Tochtergesellschaften an, wobei das ausländische Unternehmen etwa die Arbeitskräfte und das deutsche Unternehmen den Maschinenpark in die gemeinsame Tochtergesellschaft einbringen könnten.

Der deutsche Bauunternehmer kann außerdem durch die Kooperation seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern, wenn er zum Beispiel Spezialarbeiten zusammen mit einem dafür besonders qualifizierten ausländischen Bauunternehmen durchführt (zum Beispiel Naßbaggerarbeiten in Kooperation mit holländischen Bauunternehmen). Eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit tritt dann ein, wenn der Ausländer aufgrund von besseren technischen Verfahren oder sonstiger Vorteile unter den Selbstkosten des Inländers anbieten kann und der Inländer die auf diese Weise frei werdenden eigenen Kapazitäten an anderer Stelle gewinnbringend einsetzen kann.

Von Bedeutung kann für die deutschen Bauunternehmer aber noch ein anderes Motiv zur Kooperation sein: Durch die Zusammenarbeit können sie die ausländischen Anbieter gewissermaßen unter Kontrolle halten. Die Informationsmöglichkeiten über Angebot und Strategien der Ausländer erhöhen sich erheblich durch die Zusammenarbeit.

Es bietet sich außerdem eine Reihe von Möglichkeiten an, den Ausländer so in den deutschen Markt zu integrieren, daß zumindest kurzfristig die Intensität des internationalen Wettbewerbs im Vergleich zu einer selbständigen Tätigkeit des Ausländers in der Bundesrepublik nachlassen wird.

6.32 Vorteile für den ausländischen Kooperationspartner

Für den ausländischen Bauunternehmer hat die Kooperation mit einem Inländer vor allem den Vorteil des erleichterten Marktzugangs und der Verringerung des Risikos. "Anders als bei direktem Marktzugang durch Gründung einer eigenen Niederlassung erfordert die Kooperation - wenn überhaupt - vergleichsweise geringe eigene Investitionen und Anlaufkosten. Sie birgt zugleich ein wesentlich geringeres Risiko."¹⁾

Die Gründe für den erleichterten Marktzugang sind vor allem in der Überwindung der Informationsschwierigkeiten²⁾ zu sehen. Der einheimische Unternehmer kann dem Ausländer seine Kenntnisse der Bauvorschriften, der zu verwendenden Baustoffe, der Einkaufsmöglichkeiten, der gesetzlichen Vor-

1) Grenzüberschreitende Unternehmenskooperation in der BRG, a.a.O., S. 29.

2) Vergleiche Kapitel 6 dieser Arbeit.

schriften sowie Informationen über beabsichtigte Ausschreibungen, die Nachfragestruktur und so weiter zur Verfügung stellen. Damit wird der Ausländer nicht nur in die Lage versetzt, sein Angebot erheblich besser kalkulieren zu können, für ihn vereinfacht sich auch der Auslandsbau selbst in erheblichem Maße.

Die besseren Informationsmöglichkeiten schützen den Ausländer auch vor der Übernahme unseriöser Aufträge, die ein deutscher Anbieter aufgrund seiner besseren Kenntnisse über die Bonität des Kunden nicht annehmen würde.

Die Kooperation mit einem Inländer führt in jedem Fall zu einer Verringerung des Mißtrauens gegenüber den ausländischen Anbietern, so daß es dem ausländischen Unternehmen im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft eher möglich sein wird, einen Auftrag zu erhalten.

Auch aus rein produktionstechnischen Gründen kann eine Kooperation oft sinnvoll sein. So braucht der Ausländer keine schweren Baumaschinen in die Bundesrepublik zu transportieren oder dort erst zu beschaffen, wenn ihm die nötigen Geräte von seinem inländischen Partner zur Verfügung gestellt werden. Die Kooperation bietet für den Ausländer außerdem die Möglichkeit, die Anwendung rationeller Produktionsmethoden zu erlernen, falls die entsprechenden Verfahren in seinem Heimatland noch nicht angewendet werden. Gleichzeitig kann er seine Arbeitskräfte während des Auslandseinsatzes an diesen Geräten schulen.

Auch in bezug auf die Finanzierung könnte die Zusammenarbeit für den Ausländer von Vorteil sein, wenn der inländische Bauunternehmer die Vorfinanzierung der Produktion größtenteils übernimmt, so daß der Ausländer keine Devisenkredite benötigt.

Oft wird es auch der Fall sein, daß der Ausländer zur Durchführung bestimmter Arbeiten gar nicht in der Lage ist oder aber die entsprechenden Arbeiten die Auslandstätigkeit unrentabel machen würden. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Kooperation mit inländischen Handwerksbetrieben, die den Innenausbau der von ausländischen Unternehmen erstellten Rohbauten übernehmen. Auch die Vergabe vorbereitender Arbeiten wie den Kellerausbau oder den Bau des Fundaments an eine inländische Unternehmung stellt bei Importen von Fertighäusern durchaus eine sinnvolle Form der Kooperation dar.

Insgesamt kann man sagen, daß die Wettbewerbsstellung einer ausländischen Bauunternehmung sich durch die Kooperation mit einem Inländer beträchtlich verbessert. Es besteht demnach eine ganze Reihe von Motiven sowohl für den deutschen als auch für den ausländischen Bauunternehmer, die für die internationale Kooperation sprechen. Dabei dürften allerdings die Vorteile für den Ausländer überwiegen, zumal da diesem in vielen Fällen der Markteintritt durch die Kooperation überhaupt erst ermöglicht wird.

Im Rahmen dieser Arbeit sind aber nicht allein die einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkte entscheidend, vielmehr ist es von Bedeutung, inwieweit die internationale Kooperation

auch Vorteile für den Nachfrager nach Bauleistungen mit sich bringt. Es ist daher zu prüfen, welche Auswirkungen von der internationalen Kooperation auf den Wettbewerb ausgehen.

6.4 Auswirkungen der internationalen Kooperation auf den Wettbewerb

6.41 Wettbewerbsbeschränkende Wirkungen

6.411 Die Rolle der ausländischen Bauunternehmen als Subunternehmer

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß bei der internationalen Kooperation der ausländische Anbieter aufgrund seiner schwächeren Position gegenüber dem Inländer sehr leicht in die Position des Subunternehmers gedrängt werden kann. In diesem Fall ist die Ausarbeitung des Angebots und somit auch die Preiskalkulation Sache des Inländers. Die ausländische Bauunternehmung scheidet damit als Preiskonkurrent aus; die Vorteile aus der Tätigkeit des Ausländers kommen dem Nachfrager nur dann zugute, wenn die inländische Bauunternehmung die durch die Kooperation entstehenden Kostenvorteile an den Nachfrager in Form von günstigeren Preisen weitergibt.

Die Gefahr, daß ausländische Unternehmen vor allem als Subunternehmer tätig werden, ist besonders im Hinblick auf die osteuropäischen Bauunternehmen gegeben. Diese finden sich offenbar in dem ihnen fremden Wirtschaftssystem nur sehr schwer zurecht, so daß ihnen die Gelegenheit zur Anbahnung an einen stärkeren Partner sehr willkommen ist.

Diese Entwicklung läßt sich auch mit der unterschiedlichen Zielsetzung der osteuropäischen Bauunternehmen erklären. Die Firmen aus den Staatshandelsländern streben nur bedingt nach Gewinnmaximierung. Ihr übergeordnetes Ziel ist zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt die Beschaffung von Devisen, mit denen die Einfuhren aus der Bundesrepublik bezahlt werden sollen. Sehen diese Unternehmen nun die Möglichkeit, eine ihren Plänen entsprechende Menge von Devisen zu verdienen, ohne sich dem Risiko des internationalen Wettbewerbs auszusetzen, so werden sie diese Möglichkeit aller Wahrscheinlichkeit nach in Anspruch nehmen.

Die Gefahr besteht hier also darin, daß die Kooperation nicht dazu dienen soll, den ausländischen Unternehmen zunächst einmal die zum Markteintritt benötigten Informationen zu beschaffen, sondern daß diese Firmen sich auch langfristig mit der Rolle des Subunternehmers begnügen werden, da sie auch auf diese Weise ihre Ziele erreichen. Ein direkter Preiswettbewerb kommt dann nicht mehr zustande.

Kartellrechtlich würde die Beteiligung ausländischer Unternehmen als Subunternehmer im Einzelfall kaum Bedenken auslösen. Das ausländische Bauunternehmen könnte im Zweifelsfall immer darauf aufmerksam machen, daß ihm eine Beteiligung an dem Auftrag nur im Wege der Kooperation möglich war. Selbständig hätte es aufgrund der bestehenden Markteintrittshemmnisse den Auftrag in keinem Fall durchführen können. Ein Wettbewerbsverhältnis zwischen In- und Ausländer hätte daher ohne die Kooperation gar nicht bestanden, so

daß von der Arbeitsgemeinschaft beziehungsweise der Tätigkeit als Subunternehmer auch keine wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen ausgehen könnten.¹⁾

6.412 Wettbewerbsbeschränkende Wirkungen von Gemeinschaftsunternehmen

Ähnliche Überlegungen gelten auch in bezug auf die Gründung von gemeinschaftlichen Tochtergesellschaften. Hier besteht die Gefahr, daß der Wettbewerb zwischen der Tochtergesellschaft und der deutschen Gründergesellschaft eingeschränkt wird.

Es können zum Beispiel vertragliche Vereinbarungen getroffen werden, daß die Tochtergesellschaft nur in einem Bundesland tätig wird, in dem das deutsche Gründerunternehmen keine Niederlassung besitzt. Eine solche Beschränkung würde ebenfalls nicht gegen die kartellrechtlichen Bestimmungen verstoßen, da die Gründer-Unternehmen gegenüber dem Gemeinschaftsunternehmen weisungsberechtigt sind. Die Abgrenzung der Tätigkeit des Gemeinschaftsunternehmens kann daher nach gegenständlichen, zeitlichen oder örtlichen Gesichtspunkten erfolgen.²⁾ Auch bei der Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften kann also der Fall eintreten, daß die Intensität des Wettbewerbs im Vergleich zu einer selbständigen Tätigkeit des ausländischen Bauunternehmens nachläßt.

1) Vergleiche Werner Benisch, Kooperationsfibel, herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Industrie, 3. Auflage, Bergisch-Gladbach 1969, S. 25 und S. 214 ff.

2) Ebenda, S. 228.

In diesem Fall dürfte es entscheidend auf die Beteiligungsverhältnisse ankommen, inwieweit ausländische Bauunternehmen sich auf solche vertraglichen Bindungen einlassen werden. Es kann hier aber unterstellt werden, daß die deutsche Bauindustrie nur so lange ein Interesse an der Gründung solcher Gemeinschaftsunternehmen haben wird, wie sichergestellt ist, daß der inländische Partner eine Mehrheitsbeteiligung erhält. Die Risiken aus einer Majorität des ausländischen Partners wird wohl kaum ein deutscher Bauunternehmer eingehen, zumal wenn es sich um eine Bauunternehmung aus einem osteuropäischen Land handelt.

Ebenso wie die Gründung von internationalen Arbeitsgemeinschaften kann die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen also dazu führen, daß vom deutschen Kooperationspartner Versuche zur Einschränkung der Wettbewerbsintensität unternommen werden.

6.413 Die Rahmenvereinbarung zwischen der jugoslawischen Bundeswirtschaftskammer und dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie

Daß die oben genannten Befürchtungen keineswegs aus der Luft gegriffen sind, zeigt der zwischen dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie und der jugoslawischen Bundeswirtschaftskammer geschlossene Vertrag.¹⁾ In diesem Rahmenvertrag wird vereinbart, daß die Kooperation zwischen den deutschen und jugoslawischen Bauunternehmen gefördert werden

1) Vergleiche Rahmenvereinbarung zwischen der Bundeswirtschaftskammer - Baurat - Belgrad, Sozialistische Föderation Republik Jugoslawien, und dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie, Frankfurt; nicht veröffentlicht.

soll. Dabei soll die Kooperation so aussehen, daß die deutschen Firmen als Hauptunternehmer auftreten und den jugoslawischen Unternehmen als Nach- oder Mitunternehmer Aufträge erteilen.¹⁾ Zitiert zu werden verdient vor allem Artikel 3 dieser Vereinbarung, der an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig läßt: "Die Bundeswirtschaftskammer wird ihren Mitgliedern empfehlen und nachhaltig darauf hinwirken, daß diese in der Bundesrepublik Deutschland nicht selbständig an Ausschreibungen teilnehmen werden."²⁾

Die Bundeswirtschaftskammer stellt denjenigen Bauunternehmen, die an einer Tätigkeit in der Bundesrepublik interessiert sind, eine Bescheinigung über ihre technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus. Der Hauptverband der deutschen Bauindustrie wird dann darauf hinwirken, daß seine Mitglieder Kooperationsverträge nur mit solchen jugoslawischen Bauunternehmen abschließen, die diese Bescheinigung vorlegen können.

Aufgrund des vorliegenden Vertrages konnten sich jugoslawische Bauunternehmen nicht mehr selbständig auf dem deutschen Baumarkt betätigen, den deutschen Unternehmen war eine Zusammenarbeit nur unter bestimmten Voraussetzungen und innerhalb eines festgesetzten Kooperationsvertrages gestattet. Darin sah das Bundeskartellamt eine Umgehung des Kartellverbots nach Paragraph 1 durch die Beschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit.³⁾

1) Vergleiche Artikel 2 der Rahmenvereinbarung.

2) Vergleiche Artikel 3 der Rahmenvereinbarung.

3) Vergleiche den Bericht des Bundeskartellamtes 1970, Drucksache VI/2380, vom 28. Juni 1971, S. 80.

Nachdem das Bundeskartellamt den eindeutig wettbewerbsbeschränkenden Charakter dieser Vereinbarung festgestellt hatte, erklärte sich der Hauptverband der deutschen Bauindustrie bereit, mit der Bundeswirtschaftskammer über eine entsprechende Änderung der Verträge zu verhandeln.¹⁾ Vorläufig darf die Rahmenvereinbarung und der damit verbundene Musterkooperationsvertrag nicht mehr den Mitgliedern des Hauptverbandes empfohlen werden.

Der Abschluß dieser Rahmenvereinbarung zeigt, wie wichtig das Motiv der Wettbewerbsbeschränkung für den inländischen Kooperationspartner ist. Man versucht, die ausländischen Anbieter als Preiskonkurrenten auszuschalten und sie für dauernd in die Rolle der Subunternehmer zu drängen. Die Vorteile aus der Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen kommen dann vor allem der deutschen Bauindustrie zugute, die sich auf diese Weise die dringend benötigten Arbeitskräfte beschaffen kann. Dem Nachfrager wird damit aber die Möglichkeit genommen, Bauleistungen eventuell zu niedrigeren Preisen direkt aus dem Ausland zu beziehen.

6.42 Wettbewerbsfördernde Wirkungen der Kooperation

6.421 Kooperation als Voraussetzung für den Markteintritt

Es wurde bisher gezeigt, daß die internationale Kooperation dem inländischen Anbieter die Möglichkeit zu wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen bietet. Es muß allerdings geprüft

1) Bericht des Bundeskartellamtes 1970, Drucksache VI/2380, vom 28. Juni 1971, S. 80.

werden, in Vergleich zu welchem Zustand man von einer Wettbewerbsbeschränkung sprechen kann. Vergleicht man die Rolle des ausländischen Subunternehmers mit einer selbständigen Tätigkeit in der Bundesrepublik, so führt die internationale Kooperation zu einer Minderung der Wettbewerbsintensität. Dieser Vergleich ist aber nur dann berechtigt, wenn dem ausländischen Bauunternehmen auch ohne Kooperation der Marktzugang möglich ist.

Dies wird aber in vielen Fällen nicht der Fall sein, da die ökonomischen Markteintrittshemmnisse eine selbständige Tätigkeit in der Bundesrepublik als zu riskant erscheinen lassen. Die Alternative lautet in diesen Fällen: entweder Kooperation oder Verzicht auf das ausländische Angebot. Diese Situation kann aufgrund der zur Zeit bestehenden Vorschriften für Bauimporte und der ökonomischen Markteintrittshemmnisse durchaus als realistisch unterstellt werden.

So gesehen können von der Kooperation durchaus auch wettbewerbsfördernde Wirkungen ausgehen. Der Ausländer erhält durch die Kooperation erst die Chance, in den Markt einzutreten. Wählt er eine Form der kurzfristigen Kooperation, so kann er sich während dieser Zeit mit den Bedingungen auf dem deutschen Bauparkt vertraut machen. Nach Beendigung des Bauvorhabens wird es dann für ihn erheblich leichter sein, entweder selbständig auf dem deutschen Markt anzubieten oder bei Gelegenheit direkte Bauimporte in die Bundesrepublik vorzunehmen, da sich sein Informationsstand erhöht hat. Durch die Kooperation wird also zusätzlich aktuelles und potentielltes Angebot geschaffen.

6.422 Schaffung leistungsfähiger Unternehmenseinheiten

Wettbewerbsfördernde Wirkungen sind von der internationalen Kooperation auch insofern zu erwarten, als diese in vielen Fällen erst die Schaffung leistungsfähiger Unternehmenseinheiten ermöglicht. Das gilt sowohl für die kurzfristige Zusammenarbeit im Wege der Arbeitsgemeinschaften als auch für die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen.

Durch die Gründung einer internationalen Arbeitsgemeinschaft und die damit verbundene Kapazitätserweiterung wird der Inländer unter Umständen erst in die Lage versetzt, ein bestimmtes Bauvorhaben durchzuführen oder sich an einer Ausschreibung zu beteiligen.

Auch von der langfristigen Kooperation durch Gemeinschaftsunternehmen sind entsprechende Wirkungen zu erwarten, selbst wenn Absprachen zwischen dem deutschen Gründer-Unternehmen und dem Gemeinschaftsunternehmen bestehen. Durch die Tochtergesellschaft kann die deutsche Bauunternehmung dann in Gebieten anbieten, in denen sie ohne Kooperation aufgrund der beschränkten Kapazitäten nicht tätig werden konnte.

Dieser Aspekt der Kooperation ist besonders für mittlere in- und ausländische Bauunternehmen von Bedeutung. Diesen Unternehmen ist eine Tätigkeit im Auslandsbau häufig deshalb nicht möglich, weil sie aufgrund ihrer relativ geringen Kapazitäten interessante Aufträge nicht übernehmen können. Durch die Zusammenarbeit mit einem deutschen Partner ist aber auch diesen Unternehmen eine Auslandstätigkeit möglich.

Umgekehrt kann auch ein deutscher Anbieter durch die Kooperation mit einem ausländischen Bauunternehmer seine Stellung im Wettbewerb mit den inländischen Konkurrenten verstärken.

6.423 Erhöhung der Angebotsflexibilität

Indem den ausländischen Anbietern durch die Kooperation der Marktzugang ermöglicht wird, erhöht sich auf jeden Fall das Angebot im Inland. Dies gilt auch dann, wenn die Ausländer nicht selbst als Anbieter, sondern nur als Subunternehmer auftreten. Die Kooperation führt dann zwar nicht zu einer Erhöhung des internationalen Wettbewerbs, sie verstärkt aber den inländischen Wettbewerb aufgrund der Kapazitätserweiterungen der Inländer.

Dies gilt vor allem für die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen, durch die auch langfristig das Angebot am Baumarkt erweitert wird und die auch zu einer Erhöhung der Anzahl inländischer Anbieter führt.

Von der Erhöhung des Angebots kann zwar zumindest in den Bereichen des Baumarktes, in denen ein starker Nachfrageüberhang besteht, nur eine geringe Wirkung auf das Preisniveau ausgehen. Dennoch wirkt die Erweiterung des Angebots tendenziell in Richtung einer Verstärkung des Preiswettbewerbs. Die internationale Kooperation könnte sich daher durchaus so auswirken, daß sie zumindest zu einer Verlangsamung des Preisanstiegs etwa auch im Wohnungsbau führt.

Wenn man also realistischerweise davon ausgeht, daß ohne die internationale Kooperation die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik noch erheblich geringer wäre, so ist festzuhalten, daß die internationale Kooperation zumindest den inländischen Wettbewerb um Bauleistungen durchaus fördern kann.

6.5 Schlußfolgerung

Sollte der Staat Maßnahmen zur Förderung der internationalen Kooperation treffen, um damit den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen in der Bundesrepublik zu erhöhen?

Durch staatliche Maßnahmen zur Kooperationsförderung könnten zwar die zuletzt genannten positiven Auswirkungen auf den Wettbewerb verstärkt werden, gleichzeitig wird aber auch die Gefahr wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen größer.

Zur Förderung des internationalen Wettbewerbs sind eher diejenigen Maßnahmen geeignet, die die Stellung des ausländischen Anbieters selbst verbessern. Der Staat sollte deshalb darauf hinwirken, daß neben den rechtlichen auch die ökonomischen Markteintrittshemmnisse direkt vermindert oder völlig abgebaut werden. Auf diese Weise könnte der internationale Wettbewerb erheblich mehr gefördert werden. Durch eine Zunahme der Kooperation wird dem Ausländer lediglich über die Markteintrittsschranken hinweggeholfen. Da die ökonomischen Hemmnisse aber trotz der Kooperation zumindest teilweise weiterbestehen, ändert sich wenig an der

schwachen Marktstellung der ausländischen Anbieter, so daß diese entsprechend leicht in die Rolle des Subunternehmers gedrängt werden können, womit der Preiswettbewerb in erheblichem Maße vermindert wird.

Verringert man dagegen die Markteintrittshemmnisse, so verstärkt sich die Stellung der Ausländer gegenüber den inländischen Anbietern. Der ausländische Bauunternehmer hat dann eine echte Wahlmöglichkeit zwischen einer selbständigen Tätigkeit auf dem deutschen Baumarkt und der Kooperation mit inländischen Anbietern. Die Kooperation wird er nur dann wählen, wenn er dadurch seine Ziele eher realisieren kann, es besteht aber kein unmittelbarer Zwang mehr zur Anlehnung an einen deutschen Partner, um überhaupt wettbewerbsfähig zu sein.

Gegen die Notwendigkeit einer gezielten staatlichen Förderung der Kooperation spricht auch die Tatsache, daß die Kooperation einzelwirtschaftlich sowohl für den In- als auch den Ausländer viele Vorteile mit sich bringt. Diese Unternehmen werden also bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen die Kooperation suchen, so daß es ausreicht, wenn der Staat der internationalen Kooperation keine Hemmnisse entgegensetzt. Von solchen Hemmnissen kann aber in der Bundesrepublik nicht gesprochen werden, da hier durchaus rechtliche Möglichkeiten zur internationalen Kooperation bestehen.

Durch eine Stärkung der Stellung des ausländischen Partners könnten die Chancen für ein Gelingen der Kooperation verbessert werden. Voraussetzung für eine echte Kooperation

ist es, daß sich annähernd gleich starke und gleich große Partner gegenüberstehen. Nur dann kann eine wirklich vertrauensvolle Zusammenarbeit stattfinden, bei der keiner der Partner die Befürchtung haben muß, majorisiert zu werden.

Streben ausländische Bauunternehmungen aus einzelwirtschaftlichen Gründen die Kooperation mit inländischen Unternehmen an, so kann dies grundsätzlich positiv gesehen werden, da die mit der Kooperation verbundenen Rationalisierungsvorteile auch zu Vorteilen für den Verbraucher führen können.

Eine wichtige Aufgabe des Staates wäre aber möglicherweise darin zu sehen, daß eventuell durch die internationale Kooperation eintretende Wettbewerbsbeschränkungen (siehe deutsch - jugoslawische Rahmenvereinbarung) aufgedeckt und beseitigt werden.

Entsprechend dem oben Gesagten sollen daher neben den bereits angeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz noch weitere Möglichkeiten zum Abbau der ökonomischen Markteintrittshemmnisse vorgeschlagen werden, damit der Markteintritt dem Ausländer auch ohne Kooperation möglich oder seine Stellung innerhalb der Kooperation verstärkt wird.

Siebttes Kapitel: Entlohnung der Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen nach deutschem oder nach ausländischem Tarifrecht?

7.1 Vorbemerkung

Die Frage der Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten in die Bundesrepublik ist von entscheidender Bedeutung für den internationalen Wettbewerb auf diesem Markt. Diese wichtigste Frage des ganzen Themas ist jedoch bisher in der Öffentlichkeit so gut wie überhaupt nicht diskutiert worden.

Vielmehr geht man allgemein als selbstverständlich von der Annahme aus, daß eine Anwendung ausländischen Tarifrechts einerseits eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie, andererseits aber auch eine Diskriminierung der ausländischen Arbeitnehmer darstelle und deshalb abzulehnen sei.

Der hauptsächliche Kostenvorteil, den ausländische Bauunternehmen gegebenenfalls gegenüber der deutschen Bauindustrie geltend machen könnten, sind jedoch ihre niedrigeren Lohnkosten. Erst wenn diese Kostenvorteile zum Tragen kämen, könnten die ausländischen Bauunternehmen die übrigen Kosten Nachteile des Auslandsbaus sehr viel eher kompensieren, als dies bisher der Fall ist.

Nimmt man den Ausländern dagegen wie bisher diesen Kostenvorteil, so muß man sich darüber im klaren sein, daß man damit die Stellung ausländischer Anbieter im Wettbewerb ganz entscheidend schwächt.

Wer ernsthaft an einer Zunahme des internationalen Wettbewerbs auf dem Baumarkt interessiert ist, kann daher die

Frage der Entlohnung der Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen jedenfalls nicht als Tabu behandeln. Die Entlohnung nach ausländischem Tarifrecht entspricht zwar dem Wunsch nach einer Verstärkung des internationalen Wettbewerbs auf dem Bauparkt und dient damit dem Interesse des Verbrauchers, auf der anderen Seite wird man sich aber mit folgenden Gegenargumenten auseinandersetzen müssen:

- a) Die Beibehaltung des hohen Lohnniveaus in der deutschen Bauindustrie und bei einer Rezession der Schutz der inländischen Arbeitsplätze seien gefährdet;
- b) der Schutz ausländischer Arbeitnehmer vor einer Schlechterstellung gegenüber ihren deutschen Kollegen sei nicht mehr gewährleistet;
- c) es handele sich um eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie.

Aufgabe dieses Kapitels soll es daher sein, unter Abwägung der gegensätzlichen Argumente einmal die Frage zu diskutieren, ob die Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Importen von Bauleistungen als wirtschaftspolitische Maßnahme zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen in der Bundesrepublik akzeptiert werden könnte.

7.2 Beiträge ausländischer Bauunternehmen an die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes?

Bevor jedoch auf die eigentliche Frage der Anwendung ausländischen Tarifrechts näher eingegangen wird, soll kurz

ein damit eng verknüpftes Problem dargestellt werden:
Bisher sind die ausländischen Bauunternehmen während einer Tätigkeit in der Bundesrepublik verpflichtet, Beiträge an die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes zu zahlen. Man versucht also auch hinsichtlich der Lohnnebenkosten, die Ausländer den inländischen Bauunternehmen völlig gleichzustellen. Es taucht daher die Frage auf, inwieweit sich eine solche zwangsweise Angleichung der Lohnnebenkosten von in- und ausländischen Anbietern rechtfertigen läßt.

7.21 Die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes

Die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes stellt eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien des Baugewerbes dar. Es handelt sich um einen privatrechtlichen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit. Die Zusatzversorgungskasse zahlt unter bestimmten Voraussetzungen Beihilfen zum Altersruhegeld, zur Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente sowie zu Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung. Voraussetzung für die Gewährung eines Altersruhegeldes ist die Beitragszahlung während einer Tätigkeit im deutschen Baugewerbe von 220 Monaten Dauer.¹⁾ Die Zusatzversorgungskasse zahlt außerdem ein Urlaubsgeld sowie einen Lohnausgleich für den Zeitraum vom 25. Dezember bis zum 1. Januar eines jeden Jahres.

1) Vergleiche hierzu den Schriftsatz JUR/824/71/EWG in der Rechtssache 4/71, eingereicht von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1971. In diesem Schriftsatz nimmt der Prozeßbevollmächtigte der Kommission, P. Karpenstein, Stellung zu einem Rechtsstreit zwischen der Zusatzversorgungskasse und dem holländischen Bauunternehmen J. van Hamond. Der Bauunternehmer war von der Zusatzversorgungskasse auf Zahlung der Beiträge verklagt worden.

Die an die Zusatzversorgungskasse abzuführenden Beträge stellen einen erheblichen Kostenfaktor dar. Die Höhe der von den Bauunternehmen zu zahlenden Beiträge beträgt 11,3 Prozent der Bruttolohnsumme. Der Überwiegende Anteil (7,68 Prozent) dieser Gelder dient zur Finanzierung der gemeinnützigen Urlaubskasse.¹⁾

7.22 Sollten ausländische Bauunternehmen Beiträge an die Zusatzversorgungskasse abführen?

Ausländische Bauunternehmen, die nach der geltenden Regelung den deutschen Tarifverträgen unterliegen²⁾, müssen demnach auch Beiträge an die Zusatzversorgungskasse abführen, da die Beitragspflicht Bestandteil des Tarifvertrags ist.

Gegen die Beitragszahlung an die Zusatzversorgungskasse durch ausländische Bauunternehmen sprechen jedoch folgende Argumente:³⁾

- a) Die Angleichung an die inländischen Lohnkosten mindert die Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Anbieter;
- b) eine Gleichstellung mit deutschen Bauarbeitern ist nicht sinnvoll, da es sich bei den Arbeitnehmern der ausländischen Bauunternehmen nicht um Wanderarbeitnehmer handelt;
- c) Die Beitragszahlung kann nicht in ausreichendem Maße kontrolliert werden;
- d) hinzu kommt noch, daß die ausländischen Unternehmen den Beitrag zwar in voller Höhe zahlen müssen, ihre Arbeit-

1) Schriftsatz JUR/824/71/EWG, a.a.O., S. 4.

2) Vergleiche dazu unten Abschnitt 7.3 Seite 173ff. dieser Arbeit.

3) Vergleiche dazu unten die ausführlichere Diskussion dieser Argumente insbesondere in den Abschnitten 7.4 und 7.52 auf den Seiten 177 ff. und 186 ff. v. d. Arbeit.

nehmer aber zumindest beim Altersruhegeld keine Möglichkeit haben, einen Anspruch gegen die Kasse geltend zu machen. Ein ausländischer Arbeiter wird kaum jemals die Anwartschaftszeit von 220 Monaten erfüllen, so daß den Beiträgen für das Altersruhegeld keine Gegenleistung gegenübersteht. Die Beitragszahlungen für das Altersruhegeld wirken also materiell wie eine Transferzahlung von ausländischen an inländische Arbeitnehmer.

- e) Eine Anwendung dieser sozialen Zusatzleistungen auf ausländische Bauarbeiter erscheint auch von der Zielsetzung her, die mit Hilfe der Zusatzversorgungskasse verfolgt werden soll, als unsinnig. "Die Zusatzleistungen werden nämlich - wie insbesondere die Zuschläge für langjährige Gewerbe- und Betriebstreue zeigen - in erster Linie deshalb gewährt, um die Arbeitnehmer des Baugewerbes vom Abwandern in eine andere Branche abzuhalten."¹⁾ Diesem Ziel kann man aber sicher nicht gerecht werden, wenn man diese Vorschrift auf ausländische Bauunternehmen anwendet.

Die ausländischen Bauunternehmen, die keine deutsche Rechtspersönlichkeit annehmen, sollten daher von der Verpflichtung befreit werden, Beiträge an die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes abzuführen. Dies ließe sich dadurch erreichen, daß man die Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrages im Baugewerbe, zumindest hinsichtlich der Beitragspflicht an die Zusatzversorgungskasse, nicht auf die Bauunternehmen, die Gesellschaften ausländischen Rechts, ausdehnt.

1) Schriftsatz JUR/824/71/EWG, a.a.O., S. 11, Fußnote 2.

7.23 Anwendung der Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auf die Zusatzversorgungskasse?

Im Hinblick auf Bauunternehmen aus der EWG taucht in bezug auf diese Frage eine zusätzliche Schwierigkeit auf. Selbst wenn eine Bauunternehmung aus der EWG mit ihren in der Bundesrepublik tätigen Arbeitnehmern ausdrücklich ausländisches Arbeitsrecht vereinbart, so ist es dennoch juristisch umstritten, ob diese Unternehmen entsprechend der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer¹⁾ nicht doch Beiträge an die Zusatzversorgungskasse abführen müssen. In der Verordnung Nr. 3 wird grundsätzlich die Anrechenbarkeit von Versicherungszahlungen, die im Ausland erbracht werden, geregelt. Würde eine solche Anrechenbarkeit auch für die sozialen Zusatzsysteme vereinbart, so müßten auch ausländische Unternehmen aus der EWG Beiträge an die Zusatzversorgungskasse zahlen. Die ausländischen EWG-Arbeitnehmer hätten dann allerdings auch einen Rentenanspruch gegenüber dieser Kasse.

Auf die überwiegend juristische Diskussion dieser Frage soll hier nicht weiter eingegangen werden.²⁾ Es bleibt jedoch festzuhalten, daß die bisher vorliegenden Stellungnahmen der Kommission sich gegen eine Anwendung der Verordnung Nr. 3 auf die Zusatzversorgungskasse aussprechen. "Tarifverträge, die für allgemeinverbindlich erklärt worden sind und für die von ihnen betroffenen Arbeitnehmer Leistungen

1) Verordnung Nr. 3 des Rates über die Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, a.a.O., S.

2) Eine ausführliche Stellungnahme zu dieser Frage beinhaltet der Schriftsatz JUR/824/EWG, a.a.O.

im Sinne von § 2 Abs. 1 Buchstabe s - h der Verordnung Nr. 3 vorsehen, fallen nur dann in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3, wenn sie Bestandteil eines Systems der gesetzlichen Sozialversicherung sind."¹⁾ Da letzteres auf die Zusatzversorgungskasse nicht zutrifft, sollen ausländische Bauunternehmen aus den EWG-Ländern also auch nach den bisher vorliegenden Stellungnahmen der EWG-Kommission nicht verpflichtet sein, Beiträge an die Zusatzversorgungskasse abzuführen.

7.3 Die Entlohnung nach deutschem Tarifrecht

Ausländische Bauunternehmungen, die in der Bundesrepublik tätig werden, unterliegen dem deutschen Tarifrecht. Für das Baugewerbe gilt ein Bundesrahmentarifvertrag, der zwischen dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie und dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes auf der Arbeitgeberseite und der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden auf der Arbeitnehmerseite geschlossen wurde.²⁾

Da dieser Tarifvertrag vom Bundesarbeitsministerium für allgemeinverbindlich erklärt wurde,³⁾ gilt er auch für die sogenannten "Außenseiter", das heißt für solche Arbeitnehmer und -geber, die nicht Mitglieder der Tarifvertragsparteien sind, aber in der Bundesrepublik eine Tätigkeit im Bauge-

1) Schriftsatz JUR/824/EWG, a.a.O., S. 29.

2) Vergleiche "Bau-Tarifverträge für Gewerbliche Arbeitnehmer", Bundesrahmen-Tarifvertrag, Vermögensbildung, Sozialkassen, Stand vom 15.12.1969, Düsseldorf 1970.

3) Vergleiche Jahrbuch des Deutschen Baugewerbes 1970, a.a.O., S. 200.

werbe ausüben.¹⁾ Ausländische Bauunternehmen, gleichgültig, ob sie aus der EWG oder dem sonstigen Ausland kommen, müssen ihren Arbeitern daher zumindest die deutschen Tariflöhne zahlen, wenn sie in der Bundesrepublik Bauvorhaben durchführen. Sie unterliegen außerdem den gleichen Vorschriften hinsichtlich der Urlaubszeiten, der Kündigungsfristen, der Arbeitszeit und der Überstundenzuschläge wie deutsche Bauunternehmen.

Ausgenommen von dieser Regelung sind lediglich solche Arbeitnehmer, die vorübergehend unter Beibehaltung ihres ausländischen Wohnsitzes zur Durchführung bestimmter Aufträge oder Montagearbeiten in die Bundesrepublik entsandt werden.²⁾

Mit der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge sollen bekanntlich sowohl der soziale Schutz der organisierten Arbeitnehmer als auch die Wettbewerbsgleichheit zwischen tarifgebundenen und freien Arbeitgebern gewährleistet werden.³⁾

Im Fall des Baugewerbes hat diese Regelung jedoch eine negative Nebenwirkung: Da ausländische Bauunternehmen bei Importen stets im Inland tätig werden müssen, fallen sie unter die Gültigkeit des Bundesrahmen-Tarifvertrages. Sie können daher eventuell bestehende Lohnkostenvorteile nicht geltend machen. Die Ausländer verfügen dann bestenfalls noch

1) Zum Begriff der Allgemeinverbindlichkeit vergleiche Hueck-Nipperday, Grundriß des Arbeitsrechts, fünfte Auflage, Berlin und Frankfurt 1970, S. 260 ff.

2) Vergleiche Karin Milke, Rechtsprobleme der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Würzburg 1966, S. 71.

3) Vergleiche Hueck-Nipperday, a.a.O., S. 260.

über Lohnkostenvorteile in Höhe der Differenz von ca. zehn

Prozent zwischen dem deutschen Effektiv- und Tariflohn. Diese Differenz wird aber in der Regel zu gering sein, um die übrigen Kostennachteile kompensieren zu können. Damit ergibt sich aber eine Wettbewerbsbenachteiligung der Ausländer gegenüber den Inländern, da ansonsten nur Kostennachteile durch den Auslandsbau entstehen.

Die Anwendung der für Inländer sinnvollen Regelung auch auf ausländische Bauunternehmen erschwert daher den Import von Bauleistungen in entscheidendem Maße, so daß sich als Nebenwirkung der Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrages ein Schutz der deutschen Bauindustrie vor ausländischer Konkurrenz ergibt.

Die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen werden zur Zeit auch von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften überprüft. In Verbindung mit der Verabschiedung der Liberalisierungsrichtlinie veröffentlichte die belgische Delegation eine Erklärung, in der sie feststellt, daß die Pflicht zur Einhaltung der in Belgien geltenden Tarifvereinbarungen für ausländische Bauunternehmen nicht als Diskriminierung anzusehen ist. Der Rat nahm diese Erklärung an, wies jedoch ausdrücklich darauf hin, daß diese Frage generell geregelt werden müsse. Er beauftragte daher die Kommission, ihm sobald als möglich Anhaltspunkte für eine Lösung zu unterbreiten.¹⁾

1) Vergleiche "Erklärungen zu den Richtlinien betreffend die öffentlichen Bauaufträge", Brüssel, den 12.7.1971, Dokument 144-/71 (E.S. 80) der / EV/ sg, Anlage S. 2.

Eine ausführliche Diskussion dieser Frage in der Öffentlichkeit wäre daher auch insofern wünschenswert, als zunächst auf nationaler Ebene eine rationale Lösung des Problems gesucht werden könnte. In der gegenwärtigen Situation wäre zu befürchten, daß lediglich die unmittelbar betroffenen Interessenten - also die Bauunternehmer und die Gewerkschaften - ihre ablehnenden Stellungnahmen bei der Ausarbeitung einer entsprechenden Richtlinie durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorbringen könnten.

Ergänzend ist noch zu bemerken, daß die derzeit in der Bundesrepublik geltende Regelung nur mangelhaft kontrolliert werden kann. Für die ausländischen Bauunternehmen bieten sich vor allem zwei Möglichkeiten, die Entlohnung nach deutschem Tarifrecht zu umgehen:

Die osteuropäischen Bauunternehmen entlohnen ihre Arbeitnehmer während ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik in der Regel so, daß diese nur ein bestimmtes Tagegeld in deutscher Währung erhalten, während der Rest im Ausland in dortiger Währung gezahlt wird. Selbst wenn die ausländischen Bauunternehmen nominell den deutschen Tariflohn zugrunde legen, so können sie durch Umrechnung zu einem für sie günstigen Wechselkurs dennoch Lohnkostenvorteile erzielen. Auch durch den Abzug entsprechend höherer Kosten für Unterbringung und Verpflegung kann der deutsche Tariflohn umgangen werden.¹⁾

Von größerer Bedeutung ist aber die Tatsache, daß die von den ausländischen Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden nicht genau kontrolliert werden können. Auch hier können

¹⁾Vergleiche Hans Jürgensen, 'Bauen - ideologisch gesehen', in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 232 vom 7.10.1971, Seite 13

die ausländischen Unternehmen Lohnkostenvorteile erzielen, wenn sie ihren Arbeitern zwar nominell nach deutschem Tarifrecht das gleiche Handgeld zahlen wie inländischen Bauarbeitern, aber gleichzeitig die vorgeschriebenen Arbeitszeiten überschreiten. Die meisten osteuropäischen Bauunternehmen arbeiten auch in der Bundesrepublik an sechs Wochentagen, da dies ihrer normalen Arbeitszeit im Heimatland entspricht. Es ist aber nicht nachprüfbar, ob für diese längere Arbeitszeit auch Überstundenlöhne gezahlt werden, da die Ausländer nicht verpflichtet sind, genaue Stundenbücher zu führen.

7.4. Internationaler Wettbewerb und Lohnkostenunterschiede

7.41 Lohnkostenunterschiede als Voraussetzung für den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen

Die unterschiedlichen Lohnkosten in- und ausländischer Bauunternehmen werden häufig als Argument gegen den internationalen Wettbewerb um Bauleistungen angeführt.¹⁾

Der Vorteil des Außenhandels liegt jedoch gerade darin, daß die internationalen Kostenunterschiede genutzt werden können. Andererseits sind diese Kostenunterschiede aber auch eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Außenhandel überhaupt. Die Außenwirtschaftstheorie zeigt, daß Außenhandel ohne komparative Kostendifferenzen nur dann sinnvoll

1) Vergleiche dazu etwa: "Bedenken gegen Ostblock-Baufirmen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, S-Ausgabe vom 1.6.1971; "Bauindustrie: Ost-Firmen im Wettbewerbsvorteil" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.9.1971, Nummer 216, S. 19; "Ostangebote beunruhigen Bauhandwerk", in: Blick durch die Wirtschaft, Nummer 245, vom 22.10.1971, S. 1; "Ostblock-Firmen wieder angegriffen", in: Handelsblatt, Nummer 128, vom 8.7.1971, S. 5.

ist, wenn bei einer Ausdehnung der Produktion mit sinkenden Stückkosten zu rechnen ist.¹⁾ Unterstellt man dagegen konstante oder steigende Kostenverläufe, so werden zwei Länder nur dann Außenhandel miteinander treiben, wenn zwischen ihnen komparative Kostendifferenzen bestehen.²⁾

Nun wird man aber gerade im Falle der Bauindustrie - das heißt bei der Auftragsfertigung individueller Güter - den Fall sinkender Kostenverläufe als Ausnahme ansehen müssen. Ein internationaler Wettbewerb um Bauleistungen kann daher nur dann zu Stande kommen, wenn komparative Kostenvorteile eines Landes bestehen und auch geltend gemacht werden können. Da die ausländischen Bauunternehmen gegenüber den inländischen in der Regel nicht über eine rationellere Produktionstechnik verfügen, kann es sich bei eventuell bestehenden Kostenvorteilen nur um niedrigere Lohnkosten handeln.

Die Tatsache, daß aufgrund der geltenden Vorschriften diese Lohnkostenunterschiede nahezu beseitigt werden, kann als die entscheidende Ursache für den geringen internationalen Wettbewerb um Bauleistungen angesehen werden. Dafür spricht auch die Beobachtung, daß lediglich Baufirmen aus den osteuropäischen Ländern in stärkerem Maße in der Bundesrepublik tätig werden, da diese nicht ausschließlich

1) Vergleiche Klaus Rose, a.a.O., S. 241 ff., insbesondere S. 261.

2) Derselbe, S. 263.

unter Rentabilitätsgesichtspunkten Bauexporte durchführen, sondern eines ihrer Ziele auch die Beschaffung von Devisen ist.

Die niedrigeren Löhne in anderen Ländern widersprechen also keineswegs den "Grundsätzen des Wettbewerbs", wie vor allem von seiten der deutschen Bauindustrie immer wieder behauptet wird. "Vielmehr ist das niedrigere Lohnniveau eine ganz natürliche Angelegenheit, das Ergebnis einer geringeren Produktivität, und gibt keinen Anlaß, die Einfuhr billigerer Waren zu behindern."¹⁾

Die Argumente der Bauindustrie treffen nur von der einzelnen Bauunternehmung aus gesehen zu. Aufgrund der Tatsache, daß ausländische Anbieter ihre Lohnkostenvorteile nicht geltend machen können, ist es dem deutschen Grenzunternehmer möglich, auch weiterhin noch rentabel zu arbeiten. "Es handelt sich dabei aber lediglich noch um eine privatwirtschaftliche Rentabilität. Volkswirtschaftlich gesehen liegt bereits eine Fehlleitung von Produktionsfaktoren vor, denn in anderen Verwendungen wäre ihre Produktivität größer gewesen."²⁾

Gesamtwirtschaftlich gesehen ist es also durchaus sinnvoll, wenn ausländische Bauunternehmen ihre Lohnkostenvorteile geltend machen können, selbst dann, wenn dadurch inländische Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müssen. Eine Überschwemmung des deutschen Bauparktes durch ausländische Bauunternehmen wäre auch bei der Anwendung ausländischen Tarif-

1) Hans Haupt: "Kann man mit 'armen' Ländern Handel treiben?", Dissertation Mainz 1969, S. 33.

2) Ebenda, S. 31 f.

rechts nicht zu befürchten. Dagegen sprechen die schon erwähnten Gründe: die Standortgebundenheit des Baugewerbes und die damit verbundenen Kostennachteile ausländischer Anbieter, sowie die verhältnismäßig geringen Kapazitäten, die für den Auslandsbau zur Verfügung stehen.¹⁾

Aus diesen beiden Gründen kann es auch nicht zu einem schlagartigen Verlust von Arbeitsplätzen in der deutschen Bauindustrie kommen, da die ausländischen Bauunternehmen nur allmählich und in begrenztem Umfang auf den deutschen Markt tätig werden können. Der Anpassungsprozess, das heißt das Ausscheiden unrentabler deutscher Unternehmen aus dem Markt, wird daher einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, so daß staatliche Maßnahmen zur Erleichterung der strukturellen Anpassung nicht erforderlich sein werden.²⁾

Auf jeden Fall ist festzuhalten, daß die gegenwärtige Regelung in sich widersprüchlich ist. Man kann nicht gleichzeitig die Vorteile des internationalen Handels auf dem Baumarkt in Anspruch nehmen wollen, auf der anderen Seite dem internationalen Handel aber die Grundlage entziehen, indem man die ausländischen Anbieter daran hindert, ihren einzigen Kostenvorteil geltend zu machen.

7.42 Analogie zu den Warenimporten

Während die Bedeutung von Kostenunterschieden für den internationalen Wettbewerb auf den Warenmärkten klar er-

1) Vergleiche Hans Jürgensen, a.a.O., und oben S. 25 ff. dieser Arbeit.

2) Vergleiche Hans Haupt, a.a.O., S. 71.

kannt wird, ist dies bei Bauleistungsimporten offensichtlich nicht der Fall.

Ausländische Produzenten von Waren wie Fotoapparaten, Transistorgeräten und so weiter können ihre Produkte ebenfalls mit teilweise erheblich geringeren Lohnkosten erzeugen als die deutschen Hersteller. Trotz dieser Lohnkostenunterschiede konkurrieren die ausländischen Anbieter dieser Produkte aber gleichberechtigt mit den Inländern, wobei es als ein natürlicher Vorzug der internationalen Arbeitsteilung angesehen wird, daß die Ausländer ihre Lohnkostenvorteile geltend machen können.

Dies gilt sogar für solche Produktionen, deren Existenz im Inland durch die ausländische Konkurrenz ernsthaft bedroht ist.¹⁾ Obwohl diese Gefahr selbst bei einer Vervielfachung der Bauimporte für die Bauindustrie nicht bestünde,²⁾ wird die Zahlung heimischer Löhne durch die ausländischen Bauunternehmen sowohl von Seiten der Bauindustrie als auch der Gewerkschaft bekämpft. Während man in anderen Branchen eher bereit ist, für die Vorteile des internationalen Handels und der internationalen Arbeitsteilung auch Nachteile für einzelne Unternehmen oder bestimmte Branchen hinzunehmen, gilt dies im Baugewerbe offensichtlich nicht. Die Bauindustrie beansprucht aufgrund der geltenden Regelung vielmehr einen Schutz, der wie ein Zoll in Höhe der Lohnkostendifferenz zwischen In- und Ausland wirkt.

1) "Nach einer Prognose der AEG werden 1980 Heimrundfunkempfänger zu 100 Prozent, Schwarzweißfernsehgeräte zu 90 Prozent und Kofferradios zu 75 Prozent importiert." Wirtschaftswoche, Nummer 8, 26. Jahrgang vom 25.2.1972, S. 17.

2) Vergleiche dazu oben S. 25 ff. und S. 76 f. dieser Arbeit.

Die Tatsache, daß es sich um Importe handelt, kann also grundsätzlich nicht der Grund für die Forderung nach Angleichung der Lohnkosten bei Bauleistungsimporten sein. Wettbewerbspolitisch spricht zunächst einmal nichts gegen eine Anwendung des ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten, ebenso wie dies bei Warenimporten der Fall ist.

Da die Bauleistungsimporte sich aber durch ein Kennzeichen von den übrigen Importen unterscheiden - nämlich der Produktion an einem inländischen Standort - wird im folgenden zu prüfen sein, inwieweit diese Besonderheit der Bauimporte gegen ein Wirksamwerden der unterschiedlichen Lohnkosten spricht.

7.5 Die Abgrenzungsfragen

7.51 Die Abgrenzung zwischen Bauimporten und Inlandsproduktion

Die Besonderheit beim Import von Bauleistungen - die Produktion am Standort des inländischen Nachfragers - führt dazu, daß die Lohnunterschiede zwischen in- und ausländischen Arbeitnehmer deutlicher gesehen werden als beim Import einer Ware. Dennoch handelte es sich ökonomisch gesehen um einen Import und nicht um eine Inlandsproduktion, wie es der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung fälschlicherweise unterstellt.

Hier könnte nun eingewendet werden, daß bei einer langjährigen Tätigkeit einer ausländischen Bauunternehmung in der Bundesrepublik kein Import von Bauleistungen, son-

dem ökonomisch gesehen bereits eine Inlandsproduktion vorliege. Für den Tatbestand der Inlandsproduktion spräche neben der Integration in den Inlandsmarkt auch die häufig zu beobachtende Verwendung deutscher Baustoffe und Maschinen, der Bezug der benötigten Energie aus dem Inland sowie der Aufenthalt der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Dann würde aber nach einem gewissen Zeitraum eine Schwerpunktverlagerung eintreten, die zu einer Gleichstellung mit den inländischen Unternehmen führen müßte. Damit wäre aber der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung gerechtfertigt, da ökonomisch gleiche Inlandsproduktionen unter abweichenden tarifrechtlichen Bestimmungen erfolgen würden.

Nach Ansicht des Verfassers liegt ein solcher allmählicher Übergang vom Bauimport zur Inlandsproduktion aber nicht vor. Um dies zu verdeutlichen, soll zunächst einmal der Charakter von Importen näher betrachtet werden. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß es sich bei Importen um den Bezug von Waren oder Dienstleistungen aus dem Ausland handelt. Es sind also zunächst zwei Fälle zu unterscheiden:

- a) Beim Warenimport erfolgt die Produktion der Ware im Ausland und dann die Lieferung zum Beispiel in die Bundesrepublik.
- b) Beim Dienstleistungsimport, also zum Beispiel den Käufen deutscher Touristen im Ausland, erfolgen sowohl die Leistungserstellung als auch der Leistungsverbrauch im Ausland.

Es ist offensichtlich, daß die Importe von Bauleistungen

nicht in dieses Schema einzuordnen sind. Hier liegt insofern ein Sonderfall vor, als die Leistungserstellung von Ausländern im Inland vorgenommen wird. Dennoch handelt es sich hierbei einwandfrei um Importe, denn die Leistungserstellung erfolgt durch Inanspruchnahme ausländischer Kapazitäten, ausländischen Kapitals und ausländischer Arbeitnehmer. Wichtig ist aber vor allem, daß die von den ausländischen Bauunternehmen in der Bundesrepublik erstellten Leistungen auch dem Sozialprodukt des Herkunftslandes und nicht dem der Bundesrepublik zugerechnet werden.

Diese beiden Kriterien, die den Importcharakter der Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik bestätigen, ändern sich aber nicht allein durch die Zeitdauer des Aufenthaltes im Inland. Selbst wenn die ausländische Bauunternehmung nach vielen Jahren Tätigkeit in der Bundesrepublik fest in den hiesigen Markt integriert ist, handelt es sich bei den von ihr erbrachten Leistungen dennoch um Importe, da diese Leistungserstellung

- a) durch die überwiegende Inanspruchnahme ausländischer Produktionsfaktoren erfolgt und sie
- b) dem Sozialprodukt des Auslands zugerechnet wird.

Ökonomisch gesehen liegt also selbst bei einer noch so lange andauernden Tätigkeit einer ausländischen Bauunternehmung in der Bundesrepublik kein Übergang von einem Bauimport zu einer Inlandsproduktion vor.

Eine solche Änderung entspräche auch nicht dem üblichen Gebrauch des Begriffes 'Import'. Denn auch bei Warenimport-

ten kann es durchaus der Fall sein, daß sich ein ausländisches Unternehmen völlig auf die Produktion für den deutschen Markt spezialisiert. Es kann diesen Markt durch den Aufbau einer entsprechenden Vertriebsorganisation auch ebensogut erschließen wie ein deutsches Unternehmen. Es wäre sogar denkbar, daß die Herstellung im Ausland erst durch Bereitstellung deutschen Kapitals ermöglicht und unter der Leitung einer deutschen Unternehmensführung durchgeführt wird. Dennoch wird niemand abstreiten, daß es sich bei der Lieferung der so hergestellten Güter in die Bundesrepublik um Importe handelt. Auch in einem solchen Falle könnte man davon ansprechen, daß der Schwerpunkt des wirtschaftlichen Interesses dieser Unternehmung in der Bundesrepublik liegt, dennoch handelt es sich hier ebenso wenig um eine Inlandsproduktion, wie es bei den Bauimporten der Fall ist.

Ein typisches Kennzeichen aller Importe - die Leistungserstellung im Ausland - wird im Falle der Bauimporte eben von Anfang an nicht erfüllt, da in dieser Branche die Produktion an den Standort des Nachfragers gebunden ist. Man könnte sich daher allenfalls auf den Standpunkt stellen, daß es sich bei der Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik überhaupt nicht um Importe handelt. Dies erscheint jedoch unhaltbar, da die ökonomischen Charakteristika von Importen durchaus erfüllt werden. Geht man aber davon aus, daß es sich um Bauleistungsimporte handelt,

so kann man dies nur ohne die Einführung einer zeitlichen Begrenzung, da diese Charakteristika auch bei einer andauernden Tätigkeit erfüllt werden.

Aufgrund dieser Überlegungen erscheint dann aber eine Begrenzung der Anwendung ausländischen Tarifrechts auf einem bestimmten Zeitraum bei Bauimporten zur Vermeidung eventueller Wettbewerbsverzerrungen nicht als sinnvoll.

7.52 Sind die Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmungen den Gastarbeitern gleichzustellen?

7.521 Der Unterschied zu den Gastarbeitern

Gegen die Entlohnung der Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen nach deren heimischem Tarifrecht wird außerdem eingewendet, dies sei eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Obwohl sie die gleichen Tätigkeiten verrichten wie ein deutscher Bauarbeiter, erhielten die Ausländer nur aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit weniger Lohn.

Dieses Argument wäre zutreffend, wenn man es auf die in der Bundesrepublik tätigen Gastarbeiter anwendet. Bei Bauimporten handelt es sich aber - wie oben dargestellt - um die Einfuhr von Leistungen aus dem Ausland, so daß ebenso wie bei Warenimporten das ausländische Lohnniveau als Maßstab anzusehen ist.

Von einer Diskriminierung könnte man nur dann sprechen, wenn die betreffenden Arbeitnehmer schlechter entlohnt würden als ihre Kollegen im Herkunftsland. Dieser Fall ist aber als gänzlich unwahrscheinlich auszuschließen, da die Bauunternehmen ihren Arbeitnehmern in jedem Fall

finanzielle Anreize für eine Auslandstätigkeit bieten müssen.

Der Unterschied zu der Entlohnung der Gastarbeiter liegt vor allem darin, daß es sich nicht um Arbeitnehmer einer deutschen, sondern eben einer ausländischen Unternehmung handelt. Im Auftrage dieses ausländischen Unternehmens werden die Arbeiter für einen begrenzten Zeitraum in der Bundesrepublik tätig. Der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses liegt bei den Arbeitern ausländischer Bauunternehmen also im Ausland, während er bei den Gastarbeitern im Inland liegt.

Da der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses bei Bauimporten im Ausland liegt, ist es in diesem Fall auch nicht angemessen, deutsches Tarifrecht auf das Arbeitsverhältnis anzuwenden.¹⁾ Vielmehr sollte hier die grundsätzliche Wahlfreiheit für den Arbeitgeber und den ausländischen Arbeitnehmer gelten, die normalerweise²⁾ frei vereinbaren können, welches Recht auf das Arbeitsverhältnis Anwendung finden soll.³⁾

Nimmt man die ausländischen Bauunternehmen von der Allgemeinverbindlichkeit aus, so wäre auf das Arbeitsverhältnis zwischen ihnen und ihren Arbeitnehmern das Arbeitsrecht des Herkunftslandes anzuwenden, während sie in der Bundesrepublik tätig sind. Im Fall der Gastarbeiter wäre dagegen selbst beim Fehlen allgemeinverbindlicher Tarifverträge das deutsche Recht anzuwenden, da der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik liegt.

1) Vergleiche Milke, Karin, a.a.O., S. 71, und die dort zitierten Urteile des Bundesarbeitsgerichtes.

2) Das heißt dann, wenn kein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag vorliegt.

3) Vergleiche Milke, Karin, a.a.O., S. 70

7.522 Begrenzung auf Unternehmen mit ausländischer Rechtsform

Aus dem bisher Gesagten wird aber eines deutlich: Eine Ausnahme von der Allgemeinverbindlichkeit des Bundesrahmen-Tarifvertrages kommt nur für solche Bauunternehmen in Betracht, die keine deutsche Rechtsform haben.

Gründet die ausländische Bauunternehmung in der Bundesrepublik eine Niederlassung mit eigener Rechtspersönlichkeit, so liegt juristisch der gleiche Tatbestand vor wie bei der Beschäftigung von Gastarbeitern durch eine deutsche Unternehmung. Aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit ist die Bauunternehmung dann als ein Inländer zu betrachten, der ausländische Arbeitnehmer beschäftigt. Der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses würde dann in der Bundesrepublik liegen, so daß deutsches Tarifrecht anzuwenden ist.

Eine Befreiung aller Bauimporte von der Entlohnung nach deutschem Recht würde dazu führen, daß auf rechtlich sich völlig gleich darstellende Unternehmen unterschiedliches Tarifrecht angewendet würde. Zahlt ein juristisch als Inländer anzusehendes Unternehmen seinen ausländischen Arbeitern niedrigere Löhne, als es dem deutschen Tarifrecht entspricht, so wäre dies als eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zu bezeichnen. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen

das Gleichbehandlungsprinzip, nach dem die Bundesrepublik sich verpflichtet hat, Wanderarbeitnehmer hinsichtlich der Entlohnung nicht schlechter zu stellen als die eigenen Staatsangehörigen.¹⁾

Behält die Bauunternehmung dagegen ihren Sitz im Ausland bei, so können ihre Arbeiter nicht als Wanderarbeitnehmer angesehen werden. Nur in diesem Fall stellt es daher keine Diskriminierung dar, wenn die Bauunternehmung ihre Arbeiter wie bisher nach heimischem Tarifrecht entlohnt.

Es handelt sich hier zwar um eine rein juristische Abgrenzung, die nicht unbedingt den ökonomischen Zusammenhängen gerecht wird. Versucht man aber ökonomisch zu definieren, wann es sich noch oder schon um ein ausländisches Bauunternehmen handelt, so wird man kaum eine praktikable Abgrenzung finden.²⁾

Um daher eine mißbräuchliche Ausnutzung der Anwendung ausländischen Tarifrechts von vornherein auszuschließen, sollten nur solche Bauunternehmen ihre Arbeiter nach

1) Vergleiche Artikel 6 des Übereinkommens Nummer 97 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über Wanderarbeitnehmer vom 1.7.1949, Bundesgesetzblatt II/59, S. 87.

2) Die Frage der Abgrenzung spielt dagegen bei der Gewährung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis keine so große Rolle, da in diesem Fall kein Anreiz zur mißbräuchlichen Ausnutzung der dort vorgeschlagenen Regelung durch inländische Unternehmen besteht. Diese Erleichterungen sind daher auf alle Bauimporte anwendbar, während bei der Beseitigung der Doppelbesteuerung ebenso wie bei der Frage des anzuwendenden Tarifrechts nur nach juristischen Gesichtspunkten abgegrenzt werden kann. Vergleiche dazu S. 91 und 96 dieser Arbeit.

ausländischem Tarifrecht entlohnen können, die juristisch als Ausländer anzusehen sind.¹⁾

7.6 Negative Nebenwirkungen der Anwendung ausländischen Tarifrechts?

7.61 Gefährdung von Arbeitsplätzen und des Lohnniveaus im deutschen Baugewerbe

In dieser Arbeit wurde bereits darauf hingewiesen, daß selbst bei einer Vervielfachung der Bauimporte keine ernsthafte Gefahr für die Arbeitsplätze im deutschen Baugewerbe besteht.²⁾ In der gegenwärtigen Situation - bei einem Rekordbauüberhang von 977.000 Wohnungen zur Jahreswende 1971³⁾ und einem Gastarbeiteranteil von circa 25 Prozent⁴⁾ im deutschen Baugewerbe - erscheint eine solche Befürchtung als geradezu grotesk. Aufgrund der langandauernden Überhitzung vor allem auf dem Hoch-

-
- 1) Eine Umgehungsmöglichkeit besteht allerdings noch insofern, als deutsche Bauunternehmen ausländische Tochtergesellschaften gründen können, die im Ausland Arbeiter anwerben und dann mit diesem Bautrupp in der Bundesrepublik tätig werden. Diese Unternehmen könnten dann nach der hier getroffenen Abgrenzung ihren Arbeitern ebenfalls ausländische Löhne zahlen. Ein solches Vorgehen entspräche der Verlagerung arbeitsintensiver Produktionen von der Bundesrepublik in Länder mit niedrigerem Lohnniveau. Hierbei handelt es sich lediglich um das legitime Ausnutzen von Standortvorteilen im internationalen Wettbewerb.
 - 2) Vergleiche oben S. 76 f. dieser Arbeit.
 - 3) Vergleiche Jahrbuch des deutschen Baugewerbes, Band 22, Bonn 1972, S. 346.
 - 4) Ende September waren rund 398.500 ausländische Arbeitnehmer im deutschen Baugewerbe beschäftigt. Vergleiche Analyse und Prognose, Bauwirtschaftlicher Bericht 1972, herausgegeben vom Zentralverband des deutschen Baugewerbes, Bonn, Februar 1972.

baumarkt und der daraus sich für die Gesamtwirtschaft ergebenden inflationären Tendenzen sind im Augenblick andere wirtschaftspolitische Ziele gefährdet als der Schutz von Arbeitsplätzen im deutschen Baugewerbe. Geht man daher von der in der Vergangenheit auch langfristig zu beobachtenden Überbeschäftigung im inländischen Baugewerbe aus, so entspricht selbst eine erhebliche Zunahme von Bauimporten aufgrund der komparativen Lohnkostenvorteile ausländischer Bauunternehmen den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Die verhältnismäßig geringen Kapazitäten, die für Bauimporte zur Verfügung stehen, lassen allenfalls eine Tendenz zur Dämpfung der Überbeschäftigung im deutschen Hochbau erhoffen; Befürchtungen über Verluste von Arbeitsplätzen im größeren Umfang erscheinen unbegründet.

Selbst wenn man aber von einer rezessiven Entwicklung im Baugewerbe ausginge beziehungsweise solche Bereiche wie den Tiefbau betrachtet, in dem teilweise Überkapazitäten bestehen, könnte die Gefährdung inländischer Arbeitsplätze nicht als Argument gegen die Zunahme des internationalen Wettbewerbs angesehen werden. Bezeichnend ist, daß die bisherigen Bauimporte fast ausschließlich im Bereich des Hochbaus erfolgen, da dort die konjunkturelle Überhitzung zu einem Preisniveau geführt hat, das selbst unter ungünstigen Bedingungen den Ausländern noch den Markteintritt ermöglicht. Im Tiefbau dagegen, wo entsprechend niedrigere Preissteigerungen zu verzeichnen waren, konnten ausländische Anbieter bisher so

gut wie überhaupt nicht Fuß fassen.

Selbst bei einer Anwendung ausländischen Tarifrechts während einer Rezession kann durchaus unterstellt werden, daß das Gros der deutschen Bauindustrie bei entsprechendvorsichtigerer Kalkulation aufgrund seiner sonstigen Wettbewerbsvorteile durchaus noch konkurrenzfähig gegenüber ausländischen Anbietern sein wird. Im übrigen sprechen auch hier wieder die geringen, für Bauimporte zur Verfügung stehenden Kapazitäten, gegen einen plötzlichen Verlust von Arbeitsplätzen im Inland in größerem Umfang.

Selbst wenn man einmal von der unrealistischen Annahme einer Überschwemmung des deutschen Baumarktes durch ausländische Bauunternehmen aufgrund der Lohnkostenvorteile ausgeht, so würde dies noch nicht grundsätzlich gegen eine Anwendung ausländischen Tarifrechts sprechen. In diesem Fall wäre es immer noch sinnvoller, der deutschen Bauindustrie durch die Einführung von Importkontingenten einen gewissen Schutz zu geben, als dem internationalen Wettbewerb um Bauleistungen durch die zwangsweise Angleichung der Lohnkosten von vornherein die Grundlage zu entziehen.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß das wirtschaftspolitische Ziel 'Schutz der inländischen Arbeitsplätze' ungleich weniger gefährdet erscheint als die Ziele 'Preisstabilität' und 'Erwerb von Wohnungseigentum und Eigenheimen durch breite Bevölkerungsschichten',

deren Realisation die inflationären Tendenzen auf dem Baumarkt entgegenstehen.

Eine Zunahme der Bauimporte und eine damit verbundene Stabilisierung der Baupreise könnte allerdings dazu führen, daß Lohnforderungen der inländischen Baurbeiter erheblich schwerer durchsetzbar würden. Selbst wenn man dies unterstellt, so wäre doch zu bedenken, daß hier ein reines Gruppeninteresse an Einkommensvorteilen dem Interesse der Allgemeinheit an stabileren Baupreisen und entsprechend geringeren Mietsteigerungen entgegenstehen würde. Eine Berücksichtigung des Arguments - Anwendung deutschen Tarifrechts zum Schutz des hohen inländischen Lohnniveaus - liefe letzten Endes auf eine Vorzugsstellung der Bauarbeiter gegenüber solchen Arbeitnehmern hinaus, die in Branchen mit scharfem internationalen Wettbewerb tätig sind.

7.62 Sozialer Schutz der ausländischen Arbeitnehmer

Ein durchaus ernst zu nehmendes Argument gegen die Anwendung ausländischen Tarifrechts lautet, daß die Bundesregierung für den sozialen Schutz aller in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Arbeitnehmer verantwortlich sei und deshalb eine Schlechterstellung der ausländischen Arbeitnehmer unter allen Umständen zu vermeiden habe.

Die Frage, ob die Entlohnung nach ausländischem Tarifrecht eine Diskriminierung der Arbeitnehmer ausländi-

scher Bauunternehmen darstellt, wurde oben bereits diskutiert.¹⁾ Da im Fall der Bauimporte der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses im Ausland liegt, konnte nach Ansicht des Verfassers nicht von einer Diskriminierung gesprochen werden. Dennoch macht die Berücksichtigung des sozialen Schutzes auch ausländischer Arbeitnehmer während einer Tätigkeit in der Bundesrepublik eine Begrenzung der eventuellen Anwendung ausländischen Tarifrechts in zweierlei Hinsicht notwendig:

Zum einen kann die hier diskutierte Möglichkeit, nach heimischem Tarifrecht zu entlohnern, nur von solchen Bauunternehmen in Anspruch genommen werden, die eine ausländische Rechtsform besitzen.²⁾

Zum anderen ist auch hinsichtlich der Dauer der Tätigkeit des ausländischen Arbeitnehmers in der Bundesrepublik eine Abgrenzung erforderlich. Hierbei handelt es sich um die Frage, wie lange man einen Arbeitnehmer, der eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, auch soziologisch als Ausländer betrachten kann. Man kann davon ausgehen, daß in der Regel die ausländischen Arbeitnehmer bei einem längeren Aufenthalt in der Bundesrepublik sich den inländischen Lebensgewohnheiten angleichen, indem sie zum Beispiel die deutsche Sprache lernen, ihre Familien mit in die Bundes-

-
- 1) Vergleiche dazu oben Abschnitt 7.521 S. 186 ff. dieser Arbeit.
 - 2) Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 7.522 S. 188 ff. dieser Arbeit.

republik bringen und sich auch in ihrem wirtschaftlichen Verhalten fast völlig den Inländern annähern.

Dann muß es aber einen Zeitpunkt geben, an dem der Arbeitnehmer trotz seiner ausländischen Staatsbürgerschaft als soweit angeglichen betrachtet wird, daß er soziologisch als Inländer anzusehen ist. Der Zielsetzung und dem Verhalten des Arbeitnehmers nach liegt dann der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik. Daraus folgt aber, daß aus sozialpolitischen Überlegungen dieser Arbeitnehmer den gleichen Anspruch auf sozialen Schutz durch den deutschen Tarifvertrag haben muß wie seine inländischen Kollegen. Man kann nicht davon ausgehen, daß ein Schutz der Arbeitnehmer bereits dadurch gewährleistet ist, daß sie den Arbeitsplatz wechseln und eine Tätigkeit bei einem deutschen Bauunternehmen annehmen können. Die ausländischen Arbeitnehmer haben keineswegs in jedem Fall die Möglichkeit, den Arbeitsplatz in der Bundesrepublik zu wechseln,¹⁾ so daß zumindest in diesen Fällen ein echtes Bedürfnis nach sozialpolitischem Schutz besteht.

1) Dies gilt vor allem für die Arbeitnehmer aus den osteuropäischen Ländern. Aber auch den übrigen Ausländern wird sich die Möglichkeit zum Arbeitsplatzwechsel nur in begrenztem Umfang bieten, da sie aufgrund der geringen Kenntnisse des Landes nur wenig flexibel sind. Würde außerdem dem in dieser Arbeit gemachten Vorschlag entsprochen, die Arbeitsgenehmigungen an die Tätigkeit in einer bestimmten Bauunternehmung zu binden, so bestünde die Möglichkeit zum Arbeitsplatzwechsel nur noch für Arbeitnehmer aus den EWG-Ländern.

Es ist offensichtlich, daß hier keine eindeutige Abgrenzung vorgenommen werden kann, von welchem Zeitpunkt an der ausländische Arbeitnehmer den gleichen sozialen Schutz genießen sollte wie ein Inländer. Es ist daher notwendig, einen solchen Zeitpunkt pragmatisch zu fixieren. Als Anhaltspunkt könnte dabei die in den meisten Sozialversicherungsabkommen getroffene Regelung dienen, die ausländischen Arbeitnehmer während einer Tätigkeit in der Bundesrepublik für den Zeitraum von zwei Jahren dem Sozialversicherungsrecht des Heimatlandes zu unterstellen.¹⁾ Nach Ablauf dieser Frist müßte davon ausgegangen werden, daß der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses im Inland liegt, so daß die arbeitsrechtlichen Vorschriften der Bundesrepublik anzuwenden wären.

Das hier angeführte Beispiel der Sozialversicherungsabkommen zeigt im übrigen, daß die schwierigen Abgrenzungsfragen nicht als Argument gegen eine Neuregelung angeführt werden sollten. Dieses Problem tritt häufig bei internationalen Abkommen - zum Beispiel auch bei den Doppelbesteuerungsabkommen - auf, ohne daß man sich deshalb vom Abschluß solcher Abkommen abhalten lassen würde.

Für die ausländischen Arbeitnehmer würde die hier vorgeschlagene Regelung durchaus eine Erhöhung der

1) Vergleiche dazu oben S. 84 dieser Arbeit.

sozialen Sicherheit mit sich bringen. Der Wechsel des geltenden Arbeits- und Sozialrechts jeweils nach dem Land, in dem der Bauarbeiter von seiner Unternehmung gerade eingesetzt wird, stellt eine erhebliche Rechtsunsicherheit für den Arbeitnehmer dar.

Gerade bei dem häufigen Wechsel in dieser Branche zwischen Baustellen in verschiedenen Ländern kann man von dem betreffenden Arbeitnehmer nicht verlangen, daß er sich jeweils mit neuen arbeitsrechtlichen Bestimmungen wie der Höhe der Tariflöhne, der Arbeitszeit, den Kündigungsfristen und so weiter vertraut macht.

7.7 Schlußfolgerung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten in die Bundesrepublik durchaus als wirtschaftspolitische Maßnahme zur Erhöhung der Angebotselastizität auf dem Bauproduktmarkt angesehen werden kann. Die Vergabe von Bauaufträgen an ausländische Unternehmen wäre demnach dem Import von Waren oder Dienstleistungen gleichzustellen.

Die Diskussion hat gezeigt, daß andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen von einer solchen Maßnahme keineswegs in dem Maße tangiert würden, wie dies bisher immer behauptet wurde. Die Anwendung ausländischen Tarifrechts führt weder zu einer ernsthaften Gefahr für die Arbeitsplätze im deutschen Baugewerbe noch stellt sie eine

Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der deutschen Bauindustrie dar. Lediglich der sozialpolitische Schutz ausländischer Arbeitnehmer macht eine Einengung der möglichen Anwendung des ausländischen Tarifrechts erforderlich.

Grundsätzlich könnte also folgende Regelung vorgeschlagen werden:

Bauunternehmen mit ausländischer Rechtsform können während ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik ihre aus dem Herkunftsland mitgebrachten Arbeitskräfte nach heimischem Tarifrecht entlohnen. Auf das Arbeitsverhältnis sind grundsätzlich die Vorschriften des ausländischen Arbeitsrechts, also auch die Regelungen hinsichtlich der Arbeitszeit, des Kündigungsschutzes und so weiter anzuwenden.

Die Entlohnung nach heimischem Tarifrecht kann jedoch aus sozialpolitischen Überlegungen heraus auf den einzelnen ausländischen Arbeitnehmer längstens für die Dauer eines Aufenthalts von zwei Jahren in der Bundesrepublik angewendet werden. Sollte er im Auftrage des Unternehmens über diesen Zeitraum hinaus in der Bundesrepublik tätig werden, so ist davon auszugehen, daß der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses im Inland liegt und damit deutsches Tarifrecht anzuwenden ist. Dieser Arbeitnehmer müßte dann also mindestens den deutschen Tariflohn erhalten und auch hinsichtlich der sonstigen arbeitsrechtlichen Regeln den Inländern gleichgestellt werden.

Die Tochtergesellschaften ausländischer Bauunternehmen in der Bundesrepublik müßten dagegen aufgrund ihrer deutschen Rechtspersönlichkeit und der damit verbundenen Inländereigenschaft ihre Arbeitnehmer nach deutschem Tarifrecht entlohnen.

Eine möglicherweise negative Auswirkung der hier vorgeschlagenen Regelung bestünde darin, daß für ausländische Bauunternehmen dann kein Anreiz mehr bestünde, den deutschen Markt durch die Gründung von Tochtergesellschaften zu erschließen. Um ihre Lohnkostenvorteile geltend machen zu können, werden die Bauunternehmen ihren Sitz im Ausland beibehalten. Damit trägt aber der deutsche Auftraggeber ein größeres Risiko bei Garantie- oder sonstigen Ansprüchen, die er dann unter Umständen im Ausland einklagen muß.

Dieser Einwand wiegt jedoch nicht schwer genug, um eine Entlohnung nach heimischem Tarifrecht grundsätzlich zu verhindern. Legt der deutsche Bauauftraggeber besonders großen Wert auf Sicherheit seiner Ansprüche, so kann er seinen Auftrag nach wie vor an ein deutsches Bauunternehmen vergeben.

Der Bauherr, der für einen niedrigeren Preis bereit ist, ein etwas größeres Risiko auf sich zu nehmen, sollte aber die Chance erhalten, sein Vorhaben von einer ausländischen Bauunternehmung durchführen zu lassen. Die

Entscheidung darüber sollte in jedem Fall dem einzelnen Bauherrn vorbehalten bleiben. Voraussetzung dazu ist jedoch, daß erst einmal eine echte Wahlmöglichkeit geschaffen wird, indem es den ausländischen Bauunternehmen gestattet ist, ihre Lohnkostenvorteile geltend zu machen.

Selbst wenn die Anwendung ausländischen Tarifrechts nicht gestattet werden sollte, so wäre die Frage der Beitragspflicht an die Zusatzversorgungskasse isoliert zu überprüfen. Diese zusätzliche Belastung der ausländischen Anbieter sollte in jedem Fall abgebaut werden, da sie sich noch weniger rechtfertigen läßt als die Anwendung deutschen Tarifrechts auf die ausländischen Bauunternehmen.

8. Zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen

8.1 Die vorgeschlagenen Maßnahmen

8.11 Abbau rechtlicher Markteintrittshemmnisse

Geht man von den bisher gemachten Annahmen und den Ergebnissen der Analyse aus, so läßt sich zur Beseitigung der rechtlichen Benachteiligung von Bauunternehmungen, die aus nicht zur EWG gehörenden Ländern stammen, folgendes postulieren:

- a) Die Arbeitsgenehmigungen für die Arbeitnehmer einer ausländischen Bauunternehmung sollten unabhängig von der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt für eine Dauer von fünf Jahren erteilt werden. Ihre Gültigkeit müßte allerdings an die Tätigkeit in einer bestimmten Bauunternehmung gebunden sein. Das Vorliegen eines Vertrages über ein bestimmtes Bauprojekt sollte nicht mehr wie bisher Voraussetzung für die Erteilung der Arbeitsgenehmigung sein.

Diese Regelung sollte bei allen Importen von Bauleistungen Anwendung finden, unabhängig davon, ob die ausländische Bauunternehmung juristisch als Inländer anzusehen ist oder nicht.

Außerdem sollten objektive Kriterien aufgestellt werden, bei deren Vorhandensein - und nur dann - die Aufenthaltsgenehmigung für die Arbeitnehmer einer

ausländischen Bauunternehmung verweigert werden kann. Auch die Gültigkeit der Aufenthaltsgenehmigung wäre auf die Tätigkeit in einer bestimmten Bauunternehmung zu beschränken.

- b) Die doppelte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ließe sich durch den Abschluß von Sozialversicherungsabkommen vermeiden. Zur Förderung von Bauimporten sollten solche Abkommen unter Umständen als eine Sonderregelung für Bauimporte abgeschlossen werden, wenn sich allgemeine Abkommen nicht erreichen lassen.
- c) Der EWG-Zoll für importierte Fertighäuser sollte abgebaut werden, da dieser Zoll zu einer weiteren Belastung der Verbraucher führt. Auf dem Markt für Fertigteil-Bauten kann weder ein Schutz- noch ein Erziehungszoll als sinnvoll angesehen werden.
- d) Der Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen auch mit den sozialistischen Ländern ist unter dem Aspekt der Förderung von Bauimporten zu begrüßen. Darüber hinaus könnte eine Regelung vorgesehen werden, nach der eine Baustelle nur dann als Betriebsstätte einer ausländischen Bauunternehmung gilt, wenn die Bauausführung länger als zwei Jahre in Anspruch nimmt. Zumindest für die direkten Bauleistungsimporte würde sich dann für diesen Zeitraum die Frage der Doppelbesteuerung nicht mehr stellen.

- e) Bei der Erteilung der Genehmigung für die Tätigkeit ausländischer juristischer Personen nach Paragraph 12 der Gewerbeordnung sollte der Grundsatz der Gegenseitigkeit auch gegenüber Bauunternehmen aus den osteuropäischen Ländern nicht angewendet werden. Dies gilt unabhängig von der Beschäftigungslage der deutschen Bauindustrie.

8.12 Die Beseitigung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse

Zur Beseitigung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse ergeben sich folgende Ansatzpunkte:

- a) Zur Verringerung der Informationsschwierigkeiten der ausländischen Anbieter sollte der Staat ausländischen Bauunternehmen eine Informationsbroschüre zur Verfügung stellen, die Angaben über die allgemeinen Rechtsvorschriften, die für die ausländischen Arbeitnehmer geltenden Bestimmungen, der speziell für den Baupmarkt geltenden Bestimmungen und über die zuständigen Behörden enthält.
- b) Zu einer Verringerung des Informationsbedarfs ausländischer Anbieter führt eine Angleichung der internationalen Normen. Die Arbeiten an der Harmonisierung der Bauvorschriften sind daher auch zur Förderung des internationalen Wettbewerbs voranzutreiben.

- c) Damit ausländische Anbieter sich einfacher über die Nachfrage nach Bauleistungen in der Bundesrepublik unterrichten können, sollte von der Bundesregierung darauf hingewirkt werden, daß auch die Gemeinden, die Bundesbahn und -post und die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften ihre Bauvorhaben in einer der neuen EWG-Koordinierungsrichtlinie entsprechenden Form publizieren.
- d) Zur Erhöhung der Markttransparenz des Nachfragers sollte bei einer staatlichen Stelle (etwa dem Städtebauministerium) eine Informationsstelle über ausländische Bauunternehmen eingerichtet werden. Diese Stelle sollte objektiv und in unverbindlicher Form die Nachfrager über das ausländische Angebot informieren. Sie sollte die Nachfrager auch darüber unterrichten, welche Möglichkeiten zur Verringerung des erhöhten Risikos bei der Zusammenarbeit mit einem ausländischen Unternehmen bestehen.
- e) Zur Verbesserung der Informationsmöglichkeiten vor allem der wirtschaftspolitischen Instanzen sollte außerdem eine amtliche Statistik über die Tätigkeit ausländischer Bauunternehmen eingeführt werden. Eine solche Statistik würde die Entscheidungsvorbereitung wirtschaftspolitischer Instanzen bei Maßnahmen in bezug auf importierte Bauleistungen erheblich erleichtern.

f) Eine staatliche Förderung der Kooperation zwischen in- und ausländischen Bauunternehmen sollte nicht betrieben werden. Auf diese Weise könnte ausländischen Anbietern zwar der Marktzugang erleichtert werden, gleichzeitig ist aber die Gefahr wettbewerbsbeschränkender Wirkungen der internationalen Kooperation aufgrund der schwachen Stellung der ausländischen Anbieter sehr groß. Daher sollten vom Staat die Markteintrittshemmnisse selbst beseitigt oder verringert werden, um auf diese Weise die Stellung des ausländischen Anbieters zu stärken. Da ansonsten genug einzelwirtschaftliche Anreize zur internationalen Kooperation bestehen, ist keine Notwendigkeit für weitere staatliche Förderungsmaßnahmen gegeben.

g) Die wichtigste Maßnahme zur Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen wäre aber die Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten. Bauunternehmen mit ausländischer Rechtsform sollten während ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik ihre Arbeitnehmer grundsätzlich nach dem Tarifrecht des Heimatlandes entlohnen können.

Aus sozialpolitischen Gründen sollte dies allerdings nur während einer Aufenthaltsdauer des einzelnen Arbeitnehmers von bis zu zwei Jahren möglich sein. Hält sich der Ausländer länger in der Bundesrepublik auf, so muß davon ausgegangen werden, daß sich der Schwerpunkt seines Arbeitsverhältnisses in die Bundesrepublik verlagert

hat, so daß inländisches Tarif- und Arbeitsrecht anzuwenden ist.

Den ausländischen Bauunternehmen soll damit die Möglichkeit gegeben werden, ihre Lohnkostenvorteile in vollem Umfang auch bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik geltend machen zu können. Auf diese Weise könnten die Ausländer ihre sonstigen Wettbewerbsnachteile eher kompensieren, so daß ihre Stellung im Wettbewerb erheblich verstärkt würde.

- h) Aus der Anwendung heimischen Tarifrechts folgt auch, daß die ausländischen Bauunternehmen von der Verpflichtung befreit werden sollten, Beiträge an die Zusatzversorgungskasse des deutschen Baugewerbes abzuführen.

8.2 Inwieweit ist bei einer Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen mit einer Zunahme des internationalen Wettbewerbs zu rechnen?

8.21 Bauimporte aus den westlichen Ländern

In bezug auf Bauimporte aus den EWG-Ländern sind die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau rechtlicher Markteintrittshemmnisse gegenstandslos, da für Unternehmen aus der EWG der Marktzugang bereits völlig liberalisiert ist. Die Aufhebung der rechtlichen Beschränkungen würde daher nur für Bauunternehmen aus den übrigen westlichen Ländern den Marktzugang erleichtern.

Eine Förderung der Bauimporte aus Westeuropa wäre daher vor allem von den Maßnahmen zur Beseitigung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse zu erwarten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erhöhung der Markttransparenz, vor allem aber die Möglichkeit, Lohnkostenvorteile in vollem Umfange bei einer Tätigkeit in der Bundesrepublik geltend machen zu können, würden mit Sicherheit zu einer Erhöhung des internationalen Wettbewerbs - auch innerhalb der EWG - führen.

Es soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß zwar alle vorgeschlagenen Maßnahmen tendenziell in Richtung auf eine Förderung des internationalen Wettbewerbs wirken; die ökonomische Grundlage des internationalen Wettbewerbs auf dem Baumarkt stellen jedoch die bestehenden Lohnkostenunterschiede dar. Erst wenn ausländische Bauunternehmen die Lohnkostenvorteile in vollem Umfang geltend machen können, ist mit Sicherheit mit einer erheblichen Verstärkung des internationalen Wettbewerbs zu rechnen. Die Lohnkostenvorteile zum Beispiel italienischer und französischer Bauunternehmer würden dann einen spürbaren Anreiz zum Auslandsbau in der Bundesrepublik darstellen.

Geht man also von dem Ziel der Förderung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen aus, so wäre es von großer Wichtigkeit, den Vorschlag zu verwirklichen, die Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen während

einer Tätigkeit in der Bundesrepublik nach heimischem Tarifrecht zu entlohnen.

8.22 Bauimporte aus Osteuropa

In bezug auf Baufirmen aus den osteuropäischen Ländern haben die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beseitigung der rechtlichen Markteintrittshemmnisse erhebliche Bedeutung. Für diese Betriebe stellt hauptsächlich die doppelte Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen und zur Zeit auch noch mit Steuern einen Wettbewerbsnachteil dar, dessen Beseitigung den internationalen Wettbewerb fördern würde. Im gleichen Sinne würden sich auch die Erleichterungen bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen auswirken.

Stärkere Wirkungen auf den internationalen Wettbewerb gingen aber auch im Hinblick auf die Bauimporte aus den osteuropäischen Ländern von einer Beseitigung der ökonomischen Markteintrittshemmnisse aus. Diese Anbieter stehen in der Regel vor noch größeren Informationsschwierigkeiten als die Bauunternehmen aus den westlichen Ländern, die zumindest mit dem Wirtschaftssystem der Bundesrepublik vertraut sind. Die Erleichterungen bei der Informationsbeschaffung sind daher für die osteuropäischen Baufirmen von großer Wichtigkeit.

Auch die erhöhte Markttransparenz der Nachfrager durch die vorgeschlagene Informationsstelle würde sich hier besonders positiv auswirken, da für die Nachfrager bisher

kaum Möglichkeiten bestanden, sich über das Angebot an Bauleistungen aus den osteuropäischen Ländern zu unterrichten.

Ebenso wie bei den Importen aus den westlichen Ländern wäre aber auch bei der Tätigkeit osteuropäischer Baufirmen die Möglichkeit zur Zahlung heimischer Löhne mit Sicherheit die Maßnahme, die am stärksten zur Förderung des internationalen Wettbewerbs beitragen würde. Gerade für die osteuropäischen Länder bestehen beträchtliche Lohnkostenunterschiede, so daß es diesen Baufirmen dann ohne weiteres möglich sein müßte, das gegenwärtige Baupreisniveau in der Bundesrepublik in erheblichem Maße zu unterbieten.

Dabei ist allerdings einschränkend zu bemerken, daß die osteuropäischen Firmen in der Regel nicht autonom entscheiden, ob sie die auf einem ausländischen Markt bestehenden Chancen wahrnehmen wollen oder nicht. Über eine Tätigkeit im Auslandsbau wird vielmehr von den übergeordneten staatlichen Instanzen entschieden. Da die hier vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt eine Verringerung des Risikos im Auslandsbau verbunden mit steigenden Gewinnchancen zur Folge hätten, würde dies sicherlich positiv auf die Entscheidung der zuständigen Behörden wirken, ob und in welchem Umfange Bauunternehmen dieses Landes in der Bundesrepublik tätig werden sollten. Der Anreiz, Devisen durch zunehmende Bauimporte zu verdienen, würde sich durch die angeführten Erleichterungen in jedem Falle ver-

stärken, so daß durchaus mit einer Zunahme der Tätigkeit osteuropäischer Firmen gerechnet werden könnte.

Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Tätigkeit in der Bundesrepublik insgesamt den politischen Zielsetzungen entspricht. Ist zum Beispiel die Erfüllung der im Wohnungsbau gesetzten Planziele des osteuropäischen Landes nicht gewährleistet, so werden keine oder nur geringe Kapazitäten für den Auslandsbau zur Verfügung gestellt, auch wenn durch die Auslandstätigkeit eine größere Rentabilität für die einzelne Firma erzielt werden könnte.

Das gleiche gilt für den Fall, daß die zur Verfügung stehende Auslandskapazität in der Bundesrepublik zwar gewinn- und devisabringend eingesetzt werden könnte, aus politischen Gründen aber zum Beispiel die Tätigkeit der Baufirma in einem Entwicklungsland vorgezogen wird.

Diese Beispiele zeigen, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf osteuropäische Baufirmen nur unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Erhöhung der Intensität des internationalen Wettbewerbs beitragen. Da die Bauimporte in diesen Fällen von politischen Entscheidungen abhängen, sollte deshalb von seiten der Bundesrepublik versucht werden, durch zusätzliche politische Maßnahmen, wie etwa die Einbeziehung von Bauimporten in die bilateralen Handelsverträge mit den osteuropäischen Ländern, die maßgebenden Instanzen des anderen Landes zur Durchführung von Auslandsbauvorhaben zu motivieren.

8.23 Chancen für eine Verstärkung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß durchaus einige Ansatzpunkte für die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs auf dem Baumarkt der Bundesrepublik bestehen.

Die Erwartung steigender Bauimporte in der Zukunft muß allerdings solange mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden, als die Frage der Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten wie bisher völlig aus der Diskussion ausgeschlossen wird. Diese Frage muß endlich einer sachlichen Diskussion zugänglich gemacht werden, da sie das Kernproblem des internationalen Wettbewerbs auf dem deutschen Baumarkt darstellt.

Es kann dabei als das wichtigste Ergebnis dieser Arbeit festgehalten werden, daß von einer Anwendung ausländischen Tarifrechts bei Bauimporten erheblich weniger negative Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele (Schutz inländischer Arbeitsplätze; Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen; sozialer Schutz ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik) ausgehen, als dies bisher unterstellt wurde. Für die Ziele 'Preisstabilität auf dem Baumarkt' und 'Erhöhung der Angebotsflexibilität durch Bauimporte' stellt die Entlohnung nach ausländischem Tarifrecht aber eine unabdingbare Voraussetzung dar.

Der Verfasser ist sich im klaren darüber, daß die von ihm vorgeschlagene Regelung der Anwendung ausländischen Tarif-

rechts bei Bauimporten auf erbitterten Widerstand sowohl der Gewerkschaft Bau-Steine-Erden als auch der deutschen Bauindustrie treffen wird. Die vorliegende Arbeit hätte aber ihr Ziel erreicht, wenn sie als Anregung zu einer sachlicheren Diskussion dieser Frage dienen würde. Es bleibt außerdem zu hoffen, daß sich auch die EWG-Kommission in naher Zukunft mit dieser Frage unter dem Aspekt der Schaffung eines einheitlichen europäischen Baumarktes befassen wird. Auch die EWG-Kommission wird von der Überlegung ausgehen müssen, daß ein internationaler Wettbewerb um Bauleistungen in Europa nur dann zustande kommen wird, wenn die einzelnen Anbieter ihre Wettbewerbsvorteile ungehindert geltend machen können. Eine zwangsweise Angleichung der Lohnkosten würde eine Diskriminierung ausländischer Anbieter darstellen, da diesen der Markteintritt aufgrund einer derartigen Vorschrift nahezu unmöglich gemacht wird.

Abschließend läßt sich sagen, daß eine erhebliche Verstärkung des internationalen Wettbewerbs um Bauleistungen nur dann erwartet werden kann, wenn bei Bauimporten ebenso wie bei den Warenimporten eine Möglichkeit geschaffen wird, daß ausländische Anbieter ihre Lohnkostenvorteile geltend machen können. Sollte dies nicht der Fall sein, so wäre selbst bei einer Verwirklichung der sonstigen in dieser Arbeit gemachten Vorschläge nur mit einem relativ geringen Anwachsen der Bauimporte zu rechnen.

LITERATURVERZEICHNIS

I. Bücher, Beiträge in Sammelwerken und Festschriften

- Bartholdy, K., Seidler, G. und Wilhelm, H., Zweigbetriebe, Niederlassungen und Beteiligungen im Ausland, München 1963.
- Benisch, Werner, Kooperationsfibel, dritte Auflage, Bergisch-Gladbach 1969.
- Brüggemann-Würdinger, Kommentar zum HGB, I. Band, Berlin 1967.
- Bühler-Paulick, Handkommentar zum Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz, München 1970.
- Eick, Jürgen, Artikel 'Dienstleistungen' im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964.
- Everling, Ulrich, Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt, Berlin, Frankfurt am Main 1963.
- Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 1378, Öffentliche Hand und Baumarkt - Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Koordinierung, Köln und Opladen 1969.
- Gandenberger, Otto, Die Ausschreibung, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Band 14, Heidelberg 1961.
- Staatliche Handelsmonopole und gemeinsamer Markt, in: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Festschrift für Robert Nöll von der Nahmer, Mainz 1969.
- Goebel, Michael, Der Hochbaumarkt als Gegenstand einer betriebswirtschaftlichen Analyse unter dem besonderen Aspekt der Absatzmarktforschung, Dissertation, Münster 1970.

GrenzÜberschreitende Unternehmenskooperation in der EWG, herausgegeben von: Comité Européen pour le Progrès Economique et Social und dem Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, Stuttgart 1968.

Grochla, Erwin, Die Kooperation von Unternehmungen aus organisationstheoretischer Sicht, in: Theorie und Praxis der Kooperation, Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien, Band 3, Tübingen 1972.

Groben-Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band I., Baden-Baden, Bonn, Frankfurt/Main 1958.

Grüb, Anton, Die Arbeitsgemeinschaft im Baugewerbe, Dissertation, München 1959.

Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Band II., Der Absatz, elfte Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1968.

Hafner, Siegbert, Die Besonderheiten des Auslandsmarktes für Bauleistungen. Ein Beitrag zur Exportmarktforschung. Dissertation, Münster 1969.

Haupt, Hans, Kann man mit 'armen' Ländern Handel treiben ? Dissertation, Mainz 1969.

Hueck-Nipperdey, Grundriß des Arbeitsrechts, fünfte Auflage, Berlin und Frankfurt 1970

Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1970, Band 20., Bonn 1970.

Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1971, Band 21., Bonn 1971.

Jahrbuch des deutschen Baugewerbes 1972, Band 22., Bonn 1972.

Jansen, Bernd, Die Bedeutung der Information in der Preis- und Wettbewerbstheorie, Berlin 1970.

Kruse, Alfred, Außenwirtschaft, Berlin 1958.

Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, Kommentar zur Gewerbeordnung, 12. Auflage, München 1969.

Lucadou, Emil, Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes,
Wiesbaden 1960.

Mersmann, Wolfgang, Die Ertragsbesteuerung inländischer
Betriebsstätten und Tochtergesellschaften ausländischer
Kapitalgesellschaften, Heidelberg 1966.

Milke, Karin, Rechtsprobleme der ausländischen Arbeitnehmer
in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation,
Würzburg 1966.

Predöhl, Andreas, Außenwirtschaft, Göttingen 1971.

Pujade, Pierre, La Concurrence Dans Les Marches Publics
A L'Interieur Du Marche Commun, in: Rapports Presentes
A L'Occasion Du Colloque International, XXII ième
Congres Belge De La Route, Bouillon 1969.

Rädler-Raupach, Deutsche Steuern bei Auslandsbeziehungen,
München und Berlin 1966.

Reichsversicherungsordnung-Gesamtkommentar, Wiesbaden,
ohne Jahrgang.

de le Roi, Rudolf und F.H. Brüggemann, Die Industrie ohne
Fabriken, Schriftenreihe des Hauptverbandes der deutschen
Bauindustrie, Heft 8, Wiesbaden 1952.

Rose, Klaus, Theorie der Außenwirtschaft, 4. Auflage,
München 1972.

Scherhorn, Gerhard, Information und Kauf, Köln und Opladen,
1964

Schmitz, Elke, Das Recht der öffentlichen Aufträge im Gemeinsamen Markt,
Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 57, Baden-Baden 1972.

Sölter, Arno, Grundzüge industrieller Kooperationspolitik,
in: Wirtschaft und Wettbewerb, 16. Jahrgang, 1966.

Standke, Klaus-Heinrich, Der Handel mit dem Osten, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 36, zweite Auflage, Baden-Baden 1972.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
1969, Stuttgart und Mainz 1969.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
1971, Stuttgart und Mainz 1971.

Wannagat, Georg, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts,
Band I., Tübingen 1965.

Welter, Erich, Der Staat als Kunde, Veröffentlichungen des
Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Uni-
versität Mainz, Heidelberg 1960.

Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften im Gemein-
samen Markt, herausgegeben von der Association Euro-
peenne D'Etudes Juridiques Et Fiscales, Baden-Baden,
1964.

II. Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen

Ärger mit den Baupreisen, in: Blick durch die Wirtschaft,
vom 14.11.1972, 15.Jg., Nr. 265.

Bauindustrie: Ost-Firmen im Wettbewerbsvorteil, Bericht der
Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 216 vom 18.9.1971,
Seite 19.

Bauproduktivität steigt kaum, Bericht der Frankfurter All-
gemeinen Zeitung vom 19.9.1972, Nr. 217, Seite 13.

Baut neue Heimat mit Auslandsfirmen ?, Bericht der Frank-
furter Allgemeinen Zeitung, Nr. 157 vom 11.7.1970,
Wirtschaftsblatt.

Bedenken gegen Ostblock-Baufirmen, Bericht der Frankfurter
Allgemeinen Zeitung vom 1.6.1971, Stadt-Ausgabe.

Billig-Macher aus dem Osten, in: Wirtschaftswoche, Der Volks-
wirt, 24.Jg., Nr. 30 vom 24.7.1970.

Böse-Bauwirtschaft, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 69
vom 22.3.1972, Seite 1.

Bonn: Ost-Baufirmen zu begrüßen, in: Frankfurter Allgemeine
Zeitung, Nr. 82 vom 8.4.1972.

Debatin, Helmut: Die Revision der internationalen Steuerab-
kommen, in: Blick durch die Wirtschaft vom 11.12.1972.

Doppelbesteuerungsabkommen mit Polen unterzeichnet, Bericht
Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 294 vom 19.12.1972

Je teurer, desto mehr, in: Blick durch die Wirtschaft,
Nr. 35 vom 11.2.1972, Seite 1.

Jürgensen, Hans: Bauen - ideologisch gesehen, in: Frank-
furter Allgemeine Zeitung, Nr. 232 vom 7.10.1971,
Seite 13.

Ostangebote beunruhigen Bauhandwerk, in : Blick durch die
Wirtschaft, Nr. 245 vom 22.10.1971, Seite 1.

Ostblock-Firmen wieder angegriffen, in: Handelsblatt,
Nr. 128 vom 8.7.1971, Seite 5.

Osthandel III: Die rote Bilanz, in: Wirtschaftswoche,
26. Jg., Nr. 12 vom 24.3.1972.

Polen restaurieren das Isar-Tor, in: Wirtschaftswoche,
26. Jg., Nr. 17 vom 28.4.1972

Polnischer Eifer, in: Der Spiegel, Nr. 36, 1971.

Rumänen sind billiger, in: Blick durch die Wirtschaft,
Nr. 79 vom 3.4.1971.

Rumänen wollen deutsche Wohnungen bauen, Bericht der
Stuttgarter Zeitung, Nr. 206 vom 8.9.1971, Seite 9.

Schille, Peter: Die Polen kommen: mit Schaufel und Kran,
in: Zeit - Magazin, Nr. 7 vom 18.2.1972.

Schoen, Dieter: Auslandsbau 1959 und Aussichten für 1960,
in: Die Bauwirtschaft, 14. Jg., Heft 36 vom 3.9.1960.

Tuchtfeldt, Egon: Organisierte Markttransparenz und Wett-
bewerb, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirt-
schaft und Statistik, 102. Jg., Bern 1966.

Unternehmen: das große Sterben kommt erst noch, in: Wirt-
schaftswoche, 26.Jg., Nr. 8 vom 25.2.1972.

Vogt, Dieter: Bautrupps aus dem Osten, in: Frankfurter
Allgemeine Zeitung, Nr. 121 vom 27.5.1972.

III. Gesetze, Verordnungen und Bekanntmachungen

Deutsch-jugoslawisches Abkommen über die soziale Sicherheit vom 12.10.1968, in: Bundesgesetzblatt II, 1969, Seite 1438 ff.

Arbeitserlaubnisverordnung, Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer vom 2.3.1971, in: Bundesgesetzblatt I, 1971, Nr. 17, Seite 152.

Arbeitsförderungsgesetz vom 25.6.1969, Bundesgesetzblatt I, 1969, Seite 582.

Ausländergesetz vom 28.4.1965, in: Bundesgesetzblatt I, 1965, Seite 353 und Bundesgesetzblatt III, 1965, Seite 2600.

Außenwirtschaftsverordnung, in: Bundesgesetzblatt I 1967, Seite 2 ff.

'Drei-Minister-Erlaß' vom 29.4.1960, Berücksichtigung ausländischer Bewerber und ausländischer Erzeugnisse, in: Ergänzungen zu den VOB-Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, Seite 57, Düsseldorf 1964.

Erklärungen zu den Richtlinien betreffend die öffentlichen Bauaufträge, Der Rat der Europäischen Gemeinschaften, Dokument Nr. 1442/71 (E.S. 80), Brüssel, den 12.7.71.

Richtlinie des Rates Nr. 64/429/EWG vom 7.7.1964, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 23.7.64, 7. Jahrgang, Band II, 1 Seite 1880 ff.

Richtlinie des Rates Nr. 304/EWG vom 26.7.1971, zitiert als 'Liberalisierungsrichtlinie', in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 14. Jg., Nr. L 185 vom 16.8.1971.

Richtlinie des Rates Nr. 305/EWG vom 26.7.1971, zitiert als 'Koordinierungsrichtlinie', in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 14. Jg., Nr. L 185 vom 16.8.1971

Richtlinie des Rates Nr. 306/EWG vom 26.7.1971, über die Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für öffentliche Bauaufträge, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 14. Jg., Nr. L 185 vom 16.8.1971.

Übereinkommen Nr. 97 der internationalen Arbeitsorganisation über Wanderarbeitnehmer vom 1.7.1949, in: Bundesgesetzblatt II, 1959, Seite 87 ff.

Verordnung Nr. 3 EWG, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 vom 16.12.1958. Neufassung vom 1.1.1965 abgedruckt in: Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Veröffentlichungsdienste der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 3675/1/65/5.

IV. Sonstige Quellen

Analyse und Prognose, Bauwirtschaftlicher Bericht 1972, ZDB-Schriften 2, Bonn, Februar 1972.

Bau-Tarifverträge für gewerbliche Arbeitnehmer, Bundesrahmentarifverträge, Vermögensbildung, Sozialkassen, Stand vom 15.12.1969, Düsseldorf 1970.

Bericht des Bundeskartellamtes 1970, Drucksache VI/2380 vom 28.6.1971, Bonn 1971.

Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Gemeinschaft, Berichtersteller: Pierre Uri, 2. Bände, November 1971.

BMWF-Tagesnachrichten, Nr. 6432 vom 10.8.1971.

Bruns-Wüstefeld, Ulrich, Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge innerhalb des gemeinsamen Marktes. Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Aachen, November 1970.

Fachserie M 'Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen', Reihe fünf, Preise und Preisindices für Bauwerke und Bauland, I. Meßzahlen für Bauleistungspreise und Preisindices für Bauwerke, November 1970. Erschienen: Stuttgart und Mainz, Februar 1971.

Industriepolitik der Gemeinschaft, Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970.

Jahresgutachten 1970 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache VI/1470, Bonn, 30. November 1970.

Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache VI/2847, Bonn, 22. November 1971.

Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, Drucksache VI/1760, Bonn, 22.1.1971.

Karpenstein, Peter, Schriftsatz der Kommission der europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache 4/71 wegen Vorabentscheidung des Rechtsstreites zwischen der Zusatzversorgungs-kasse des deutschen Baugewerbes und dem Bauunternehmer Joh. van Hamond, Dokument Nr. JUR/824/71, Brüssel, den 7.4.1971.

Rahmenvereinbarung zwischen der Bundeswirtschaftskammer - Baurat - Belgrad, Jugoslawien und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Frankfurt am Main, nicht veröffentlicht.

Rundschreiben des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen vom 9.2.1971, Nr. V 1 (0)Z/314.0(320).

Verdingungsordnung für Bauleistungen, Düsseldorf, Ausgabe 1958.

VOB/A: Gegenüberstellung der Fassung 1952 - Neufassungsentwurf - Erwägungsgründe, zusammengestellt vom Deutschen Verdingungsausschuß für Bauleistungen, Arbeitsausschuß VOB/A, Stand 1.2.1972.

Wochenbericht 41/72 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, 39. Jahrgang, Berlin 5.10.1972.

LEBENS LAUF

Am 2. Juni 1945 wurde ich in Wiesbaden geboren. Von 1951 bis 1955 besuchte ich die Hebbel-Knabenschule, anschließend das Gutenberg-Gymnasium in Wiesbaden. Auf dem Gutenberg-Gymnasium legte ich am 19. Februar 1964 die Reifeprüfung ab.

Vom Sommersemester 1964 an studierte ich in Berlin und Mainz Rechtswissenschaften. Mit Beginn des Wintersemesters 1965/66 wechselte ich die Fachrichtung und begann mit dem Studium der Volkswirtschaftslehre. Am 11.11.1970 bestand ich an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz die Diplom-Prüfung für Volkswirte.

Vom 1.1.1971 bis zum 28.2.1973 war ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Mainzer Universität tätig. Seit dem 1.1.1973 arbeite ich bei einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft in Mainz. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 27. Juni 1973.

Bernd Bouffier

